

## บทที่ 5

### การแก้ปัญหาธนาคารพาณิชย์และสรุปการบริหารเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน 2

#### 5.1 มาตรการ 14 สิงหาคม 2541

หลังจากที่ทางการได้สั่งปิดกิจการบริษัทเงินทุน 56 แห่งเป็นการถาวรในวันที่ 8 ธันวาคม 2540 ปัญหาของสถาบันการเงินหาได้หมดสิ้นไปไม่ การแก้ปัญหาในส่วนต่อมา โดยที่กล่าวได้ว่าเป็นวิธีการที่รัฐบาลชวน 2 ได้ตัดสินใจนำมาใช้ ภายใต้การรับผิดชอบตั้งแต่เริ่มต้นจนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการ เพราะมิได้เป็นวิธีการที่รับช่วงมาจากรัฐบาลก่อนหน้านั้น ก็คือ วิธีการที่มีชื่อเรียกว่า มาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ซึ่งเป็นมาตรการที่มุ่งแก้ไขปัญหาของธนาคารพาณิชย์เป็นหลัก แต่ก็จะมีบริษัทเงินทุนอีกจำนวนหนึ่งรวมอยู่ด้วย

มาตรการของทางการที่จัดการกับสถาบันการเงินเหล่านี้สามารถจำแนกออกเป็นสามช่วงหลัก ๆ คือ 1) ก่อนสิงหาคม 2541 2) 14 สิงหาคม 2541 และ 3) หลัง สิงหาคม 2541 (อัมมาร สยามวาลาและณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546:155)

#### 5.1.1 การจัดการกับสถาบันการเงินก่อน 14 สิงหาคม 2541

การสั่งปิด 56 บริษัทเงินทุนในเดือนธันวาคม 2540 เพียงแต่ทำให้สถาบันการเงินที่อ่อนแอที่สุดสิ้นสภาพไป แต่ความอ่อนแอที่วุ่นวายนี้หมายถึงสภาพในกลางปี 2540 บริษัทเงินทุนเหล่านี้ถูกระงับไม่ให้ดำเนินกิจการเมื่อเวลาผ่านไป แต่ปัญหาเศรษฐกิจต่าง ๆ ก็ยังถาโถมเข้ามาโดยไม่หยุดยั้ง สถาบันที่ถือว่าไม่อ่อนแอในกลางปี 2540 ก็ไม่สามารถได้กระแสของปัญหาเหล่านี้ได้ ผลที่ออกมาก็คือ ปัญหาหนี้เสียเพิ่มขึ้นโดยตลอดและเริ่มคุกคามเสถียรภาพของธนาคารพาณิชย์

ด้วยอำนาจหน้าที่ของธนาคารแห่งประเทศไทยตามกฎหมาย ได้เข้าแทรกแซงสถาบันการเงินที่มีปัญหาเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดกับประโยชน์ของประชาชน โดยที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้ยึดหลักเกณฑ์สำคัญ 2 ประการในการพิจารณา คือ

#### 1. ความไม่เพียงพอของเงินกองทุนตามกฎหมาย

- มีผลขาดทุนจากการดำเนินงานในจำนวนสูงซึ่งมีสาเหตุมาจากการมีลูกหนี้ด้อยคุณภาพเป็นจำนวนมาก ซึ่งผลการขาดทุนดังกล่าวเมื่อรวมกับจำนวนที่ต้องกันสำรองเพื่อหนี้เสียตามหลักเกณฑ์ใหม่ของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ประกาศใช้เมื่อเดือนมีนาคม 2541 แล้ว จะทำให้

ส่วนของผู้ถือหุ้นคิดลบ หรือเหลืออยู่น้อยมากจนทำให้อัตราส่วนเงินกองทุนทั้งสิ้นต่อสินทรัพย์เสี่ยง (อัตรา BIS) อยู่ในระดับต่ำกว่า 4% (อัตราขั้นต่ำตามกฎหมาย คือ 8.5 % สำหรับธนาคารพาณิชย์ และ 8.0% สำหรับบริษัทเงินทุน)

- สำหรับสถาบันที่ยังคงมีส่วนของผู้ถือหุ้นที่ยังไม่คิดลบในปัจจุบัน แต่มีแนวโน้มว่าจะขาดทุนจากการดำเนินงานต่อไปเรื่อย ๆ และเงินทุนที่มีอยู่จะรองรับผลขาดทุนต่อไปได้อีกไม่เกิน 6 เดือน และยังไม่สามารถเสนอแผนการเพิ่มทุนที่น่าเชื่อถือ กล่าวคือ ไม่สามารถระดมผู้ร่วมทุนรายใหม่ที่จะเข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนจนกลับมาใช้อัตรา BIS สูงกว่าอัตราขั้นต่ำตามกฎหมายได้ชัดเจน

## 2. การขาดสภาพคล่องอย่างรุนแรง

- กล่าวคือ มีการกักเงินจากกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เกินกว่า 2 เท่า ของเงินกองทุนสุทธิ (ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทยฉบับที่ 55/2541)

ธนาคารศรีนครเป็นธนาคารแรกหลังจากธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การที่ถูกทางการเข้าไปแทรกแซง โดย ธนาคารแห่งประเทศไทย สั่งให้ธนาคารศรีนครลดทุนและเพิ่มทุนในวันที่ 10 พฤศจิกายน 2540 ตามด้วยการเปลี่ยนแปลงกรรมการและผู้บริหารของธนาคารของธนาคาร ในวันที่ 31 ธันวาคม ปีเดียวกันนั่นเอง ต่อจากนั้น เมื่อธนาคารแห่งประเทศไทย ได้รับแจ้งจากธนาคารศรีนครว่าไม่สามารถเพิ่มทุนเองได้ ในวันที่ 23 มกราคม 2541 ธนาคารแห่งประเทศไทย จึงได้สั่งให้ธนาคารศรีนครลดทุนเหลือหุ้นละหนึ่งสตางค์จากมูลค่าหุ้นที่ตราไว้คือสิบบาท หรือคิดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 11,011 ล้านบาท และเพิ่มทุนเป็นเงิน 25,000 ล้านบาท โดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนเพื่อให้มีอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงประมาณร้อยละ 10 สูงกว่าที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดไว้คือร้อยละ 8.5 (รายละเอียดดูตารางที่ 5.1) ในส่วนของธนาคารมหานคร ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้เปลี่ยนแปลงกรรมการและผู้บริหารของธนาคารเป็นครั้งที่สอง (หลังจากได้เปลี่ยนแปลงครั้งแรกในเดือนธันวาคม 2540 ) โดยให้เหตุผลว่าเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานและเสริมสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้ฝากเงินของเจ้าหนี้ (อัมมาร สยามวาลาและฉันทน์ วิจิตรอักษร, 2546:157)

ขณะนั้น (สิ้นเดือนมกราคม 2541 ) อัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงของธนาคารพาณิชย์ไทยทั้งระบบอยู่ในระดับต่ำสุดโดยเท่ากับร้อยละ 8.01

ตารางที่ 5.1 การสั่งลดทุนและเพิ่มทุนของธนาคารพาณิชย์โดยธนาคารแห่งประเทศไทย

วันที่มีคำสั่ง	ธนาคาร	ทุนชำระแล้ว (ล้านบาท)	จำนวน ลดทุน (ล้านบาท)	มูลค่าหุ้น คงเหลือ (ล้านบาท) (บาทต่อหุ้น)	มูลค่าหุ้น คงเหลือ (บาทต่อหุ้น)	จำนวนเพิ่มทุน (ล้านบาท)
23 ม.ค. 41	ศรีนคร	na	11,011	na	0.01	25,000
6 ก.พ. 41	กรุงเทพฯพาณิชย์การ มหานคร	35,545	33,768	1,777	0.50	10,000
6 ก.พ. 41	นครหลวงไทย	10,000	9,990	10	0.01	32,000
6 ก.พ. 41		6,164	5,548	616	1.00	20,000
รวม	-	51,709*	60,317	2,403*	-	87,000

ที่มา : อัมมารและณัฐนันท์ (2546: 158)

หมายเหตุ : na = ไม่สามารถหาข้อมูลได้

\*จำนวนรวม 3 ธนาคาร

การลดทุนเพิ่มทุนในกรณีของธนาคารศรีนคร อัมมารและณัฐนันท์ (2546: 158) ได้วิเคราะห์ว่ามีความแตกต่างจากกรณีของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งเพิ่มทุนและให้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าซื้อหุ้น โดยมีได้สั่งลดทุน ซึ่งเป็นการป้องกันมิให้ผู้ถือหุ้นเดิมได้รับความเสียหาย นอกจากนั้น ในขั้นแรกของการแก้ปัญหา ทางการเปิดโอกาสให้เอกชนดำเนินการด้วยตนเองก่อนแต่หากเห็นว่าแก้ไขไม่ได้จึงเข้าไปแทรกแซง ขณะที่ปัจจัยสำคัญที่ทางการใช้ในการพิจารณาสถานะหรือความมั่นคงของธนาคารพาณิชย์ยังคงเป็นเช่นเดียวกับบริษัทเงินทุน คือ พิจารณาความพอเพียงของเงินกองทุน

หลังจากดำเนินการกับธนาคารศรีนครแล้ว ในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2541 ธนาคารแห่งประเทศไทยได้สั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ ธนาคารมหานคร และธนาคารนครหลวงไทยลดทุนและเพิ่มทุนโดยกองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุน ธนาคารแห่งประเทศไทย กล่าวว่า การเพิ่มทุนจะทำให้ธนาคารพาณิชย์ทั้งสามแห่งมีอัตราส่วนเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงประมาณร้อยละ 10 นอกจากสั่งลดทุนและเพิ่มทุนแล้ว ในวันเดียวกันนั้นธนาคารแห่งประเทศไทย ยังได้เปลี่ยนแปลงกรรมการและผู้บริหารของธนาคารนครหลวงไทยอีกด้วย

ในวันที่ 18 พฤษภาคม 2541 ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้สั่งลดทุน เพิ่มทุน และเปลี่ยนแปลงกรรมการและผู้บริหารของบริษัทเงินทุนจำนวนเจ็ดแห่ง โดยให้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุน เพื่อให้บริษัทเงินทุนเหล่านั้นมีอัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด (เท่ากับร้อยละ 9) (รายชื่อของบริษัทเงินทุนเจ็ดแห่งและรายละเอียดดู

ตารางที่ 5.2) จากวิธีการจัดการกับปัญหาบริษัทเงินทุนเห็นได้อย่างชัดเจนว่า มิเพียงแต่นโยบายในการจัดการกับปัญหาของธนาคารพาณิชย์เท่านั้นที่เปลี่ยนแปลงไปเท่านั้น แต่นโยบายในการจัดการกับปัญหาในบริษัทเงินทุนยังเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกันด้วย (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546:159)

ตารางที่ 5.2 การสั่งลดทุนและเพิ่มทุนบริษัทเงินทุนโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ในวันที่ 18 พ.ค. 2541

บริษัท	ทุนชำระแล้ว (ล้านบาท)	จำนวนลดทุน* (ล้านบาท)	มูลค่าหุ้นคงเหลือ (ล้านบาท)	จำนวนเพิ่มทุน (ล้านบาท)	ทุนจดทะเบียนใหม่ (ล้านบาท)	อัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยง
บงล. ร่วมเสริมกิจ	812.32	811.51	0.812	3,900	3,900.81	9.06
บง. นวชนกิจ	2,250.00	2,247.75	2.250	4,650	4,652.25	9.07
บง. มหาทุน	150.00	149.99	0.015	870	870.02	9.74
บง. บางกอกเอเซีย	540.00	539.90	0.054	410	410.05	9.02
บงล. เคสีย	150.00	149.85	0.150	640	640.15	9.58
บง. เอร่าวิธทรัสต์	325.00	324.87	0.130	375	375.13	9.84
บง. เศรษฐการ	200.00	199.98	0.020	620	620.02	9.45
รวม	4,427.32	4,423.85	3,431,322.9	11,465	11,468.43	-

ที่มา : อัมมาร และณัฐนันท์ (2546: 159)

หมายเหตุ : \*ทุกบริษัทลดทุนเหลือหุ้นละหนึ่งสตางค์

สรุปภาพรวมมาตรการแก้ปัญหาสถาบันการเงินของรัฐบาล ชวน 2 ก่อน 14 สิงหาคม 2541 ได้ดังในตารางที่ 5.3

ตารางที่ 5.3 การเข้าแทรกแซงสถาบันการเงินโดยธนาคารแห่งประเทศไทย ก่อน 14 สิงหาคม 2541

สถาบันการเงิน	สั่งให้ลดทุน	เพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯ	สั่งเปลี่ยนคณะกรรมการ
ธนาคารศรีนคร	23 ม.ค. 2541	6 ก.พ. 2541	31 ธ.ค. 2540
ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ	6 ก.พ. 2541	6 ก.พ. 2541	na
ธนาคารมหานคร	6 ก.พ. 2541	6 ก.พ. 2541	23 ม.ค. 2541
ธนาคารนครหลวงไทย	6 ก.พ. 2541	6 ก.พ. 2541	6 ก.พ. 2541
บริษัทเงินทุน 7 แห่ง	18 พ.ค. 2541	18 พ.ค. 2541	18 พ.ค. 2541

ที่มา : รวบรวม โดยผู้วิจัย

การจัดการกับปัญหาของสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนวันที่ 14 สิงหาคม 2541 ของรัฐบาลชวน 2 อัมมาร และฉันทน์ (2546: 159) ได้วิเคราะห์ไว้ว่า เป็นนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ที่เคยสั่งปิดกิจการและขายทิ้งแบบ ปรส. และให้กองทุนฟื้นฟูฯ รับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ มาเป็นการปล่อยให้สถาบันการเงินดำเนินกิจการต่อไปได้ด้วยตนเองและมีทุนเพียงพอจากการแทรกแซงของรัฐ (ลดทุนและเปลี่ยนคณะกรรมการและผู้บริหาร) หลังจากนั้นจึงเพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯ รัฐบาลชวน 2 ได้อ้างว่าวิธีการดังกล่าวทำให้ประชาชนผู้ฝากเงินไม่ตื่นตระหนกไปแห่ถอนเงินและสามารถลดการระคายเคืองต่อสาธารณชน (ธารินทร์ นิมานเหมินท์ และคณะ, 2544:67) นอกจากนี้ลูกหนี้ต่าง ๆ ยังได้รับบริการจากสถาบันการเงินเดิมอย่างต่อเนื่อง ปัญหาเรื่องการเสื่อมลงของหนี้ดีหนี้เสียที่เกิดขึ้นกับ 56 บริษัทเงินทุนก็จะไม่เกิดขึ้น แต่ปรากฏว่ามีได้เป็นไปตามคาดหวังของรัฐบาล ปัญหาหนี้เสียในธนาคารของรัฐก็ยังคงอยู่ในระดับสูงและมิได้รับการเยียวยาในอัตราที่เร็วเท่าที่ควร<sup>31</sup> ถึงแม้ว่าตลอดช่วงเวลาบริหารของรัฐบาล ชวน 2 จะได้มีมาตรการออกมาเพื่อสร้างความคล่องตัวอยู่พอสมควร (คูตารางที่ 5.4)

<sup>31</sup>ความล่าช้าในการแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จะเห็นว่าหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในธนาคารพาณิชย์ของรัฐเพิ่มจาก 7.86 แสนล้านบาท ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2541 เป็น 1.06 ล้านล้านบาท ณ สิ้นปี 2542 ในทางตรงกันข้าม ธนาคารพาณิชย์ของเอกชนที่ไม่ถูกแทรกแซง มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงกว่าคือ 9.94 แสนล้านบาท ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2541 กลับลดลงมาอยู่ที่ 8.85 แสนล้านบาท ณ สิ้นปี 2542 เมื่อดูอัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อกองคลังรวมของธนาคารพาณิชย์รัฐจึงได้พุ่งสูงขึ้นจาก 47% ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2541 เป็น 63% ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2542 หากเทียบกับธนาคารพาณิชย์ของเอกชนแล้ว อัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อกองคลังรวมอยู่ที่ระดับ 30%-40% เท่านั้นในช่วงเวลาเดียวกัน ข้อจำกัดของการสะสางหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ลดลงอย่างเชื่องช้า นั้น ก็เพราะกระบวนการสะสางหนี้ของไทยไม่เอื้อให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้ตกลงกันได้รวดเร็ว โปรงค์ อัมมาร สยามวาลา และฉันทน์ วิจิตรอักษร (2546) หน้า 101-106 หรือ ศสปป. (2547) โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์ หน้า 43-44

การจัดการกับปัญหาของสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นในช่วงก่อนวันที่ 14 สิงหาคม 2541 ของรัฐบาลชวน 2 อัมมาร และฉันทน์ (2546: 159) ได้วิเคราะห์ไว้ว่า เป็นนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยสั่งปิดกิจการและขายทิ้งแบบ ปรส. และให้กองทุนฟื้นฟูฯ รับประกันผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ มาเป็นการปล่อยให้สถาบันการเงินดำเนินกิจการต่อไปได้ด้วยตนเองและมีทุนเพียงพอจากการแทรกแซงของรัฐ (ลดทุนและเปลี่ยนคณะกรรมการและผู้บริหาร) หลังจากนั้นจึงเพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯ รัฐบาลชวน 2 ได้อ้างว่าวิธีการดังกล่าวทำให้ประชาชนผู้ฝากเงินไม่ตื่นตระหนกไปแห่ถอนเงินและสามารถลดภาระความเสียหายต่อสาธารณชน (ธารินทร์ นิมานเหมินท์ และคณะ, 2544:67) นอกจากนี้ลูกหนี้ต่าง ๆ ยังได้รับบริการจากสถาบันการเงินเดิมอย่างต่อเนื่อง ปัญหาเรื่องการเสื่อมลงของหนี้ดีหนี้เสียที่เกิดขึ้นกับ 56 บริษัทเงินทุนก็จะไม่เกิดขึ้น แต่ปรากฏว่าได้เป็นไปตามคาดหวังของรัฐบาล ปัญหาหนี้เสียในธนาคารของรัฐก็ยังอยู่ในระดับสูงและมีได้รับการเยียวยาในอัตราที่เร็วเท่าที่ควร<sup>31</sup> ถึงแม้ว่าตลอดช่วงเวลาบริหารของรัฐบาล ชวน 2 จะได้มีการมีมาตรการออกมาเพื่อสร้างความคล่องตัวอยู่พอสมควร (คูตารางที่ 5.4)

<sup>31</sup>ความล่าช้าในการแก้ปัญหาหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จะเห็นว่าหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ในธนาคารพาณิชย์ของรัฐเพิ่มจาก 7.86 แสนล้านบาท ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2541 เป็น 1.06 ล้านล้านบาท ณ สิ้นปี 2542 ในทางตรงกันข้าม ธนาคารพาณิชย์ของเอกชนที่ไม่ถูกแทรกแซง มีหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้สูงกว่าคือ 9.94 แสนล้านบาท ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2541 กลับลดลงมาอยู่ที่ 8.85 แสนล้านบาท ณ สิ้นปี 2542 เมื่อดูอัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อก้างรวมของธนาคารพาณิชย์รัฐจึงได้พุ่งสูงขึ้นจาก 47% ณ สิ้นเดือนมิถุนายน 2541 เป็น 63% ณ สิ้นเดือนธันวาคม 2542 หากเทียบกับธนาคารพาณิชย์ของเอกชนแล้ว อัตราส่วนหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อสินเชื่อก้างรวมอยู่ที่ระดับ 30%-40% เท่านั้น ในช่วงเวลาเดียวกัน ข้อจำกัดของการสะสางหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ลดลงอย่างเชื่องช้า นั่นก็เพราะกระบวนการสะสางหนี้ของไทยไม่เอื้อให้ลูกหนี้และเจ้าหนี้นดกลงกันได้รวดเร็ว โปรรค อัมมาร สยามวาลา และฉันทน์ วิจิตรอักษร (2546) หน้า 101-106 หรือ ศสปป. (2547) โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์ หน้า 43-44

ตารางที่ 5.4 มาตรการเพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของการปรับโครงสร้างหนี้สถาบันการเงิน

วันที่	มาตรการ	วัตถุประสงค์
8 เม.ย. 2541	ออกพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2541	ให้ความคุ้มครองเจ้าหนี้ในกรณีการให้กู้ยืมเงินแก่ลูกหนี้ที่อยู่ในช่วงการปรับโครงสร้างหนี้เพิ่มเติม เพื่อให้เจ้าหนี้เต็มใจที่จะช่วยเหลือลูกหนี้ให้พ้นจากสภาพที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้และให้ลูกหนี้มีสิทธิยื่นแผนฟื้นฟูกิจการได้ถึงแม้จะถูกฟ้องล้มละลายแล้ว
2 มิ.ย. 2541	จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อส่งเสริมการปรับโครงสร้างหนี้ (คปน.)	ช่วยทำให้ขั้นตอนการประนอมหนี้และปรับปรุงโครงสร้างหนี้ระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ มีความรวดเร็วขึ้น ขจัดอุปสรรค เช่น ภาษีการโอนอสังหาริมทรัพย์และข้อจำกัดในการถือหุ้น ในบริษัทลูกหนี้ของสถาบันการเงิน ช่วยให้สถาบันการเงินแยกสินทรัพย์ค้ำประกันออกจากสินทรัพย์คุณภาพดี เพื่อความมีประสิทธิภาพในการบริหาร
22 ส.ค. 2541	ออกพระราชกำหนดการบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. 2541	บริษัทบริหารสินทรัพย์สามารถถือครองอสังหาริมทรัพย์ได้ 10 ปี (เทียบกับธนาคารพาณิชย์ที่ถือครองได้ 5 ปี) จึงมีทางเลือกในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้มากกว่า
5 เม.ย. 2542	ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. 2542	เร่งขั้นตอนการฟ้องล้มละลายเพื่อให้เจ้าหนี้ได้รับชำระเงินต้นคืนบางส่วนได้รวดเร็วขึ้น
10 เม.ย. 2542	ออกพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2542	เพื่อให้เจ้าหนี้ซึ่งมีความสัมพันธ์กับลูกหนี้สามารถเอาเปรียบเจ้าหนี้สุจริตรายอื่นได้ ให้พนักงานของลูกหนี้มีสิทธิได้เงินค่าจ้างซึ่งมีลำดับบุริมสิทธิเดียวกันกับเงินค่าภาษีอากร ให้ลูกหนี้ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาพ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลายเมื่อครบสามปีจากวันที่ศาลตั้งให้เป็นบุคคลล้มละลาย
29 ก.พ. 2543	ออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ 19) พ.ศ. 2543	เพื่อให้ศาลสามารถพิพากษาให้คู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีไปได้ ในกรณีที่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งขาดนัดการยื่นคำให้การโดยริเจตนาเพื่อถ่วงเวลาการพิจารณาคดี

ที่มา : ตารางที่ 3.9 ของ ศสปป. (2547) โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์ในช่วงวิกฤตการณ์

### 5.1.2 มาตรการ 14 สิงหาคม 2541

ถึงแม้ว่าทางการจะเข้าไปครอบงำบริษัทเงินทุนอีกเจ็ดรายและธนาคารพาณิชย์สี่ราย แต่สภาพของสถาบันการเงินโดยทั่วไปยังคงเสื่อมโทรมลงไปเรื่อย ๆ สักส่วนของหนี้เสียต่อสินเชื่อทั้งหมดกำลังพุ่งขึ้นไปถึงระดับที่คุกคามการอยู่รอดของสถาบันการเงินไม่เฉพาะที่อ่อนแอที่สุดเท่านั้น แต่เกือบจะทุกสถาบันเลยก็ว่าได้ รัฐบาลจึงได้ออกมาตรการชุดใหญ่เพื่อฟื้นฟูระบบสถาบันการเงินอย่างค่อนข้างเบ็ดเสร็จในวันที่ 14 สิงหาคม 2541 ทางการได้กล่าวถึงสาเหตุหลักสามประการที่ทำให้สถาบันการเงินไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ ประกอบด้วย 1) สถาบันการเงินขาดเงินทุนที่เพียงพอเนื่องจากมีผลขาดทุนจากการดำเนินงานสูง 2) สถาบันการเงินเปลี่ยนพฤติกรรมกาปล่อยสินเชื่อ โดยยอมรับความเสี่ยงน้อยลง เนื่องจากเกรงว่าสินเชื่อใหม่จะกลายเป็นสินเชื่อค้ำคุณภาพ และ 3) โครงการลงทุนของภาคเอกชนที่คาดว่าจะให้ผลตอบแทนสูงมีจำกัด (ข่าวกระทรวงการคลังที่ 81/2541)

จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของรัฐบาลที่มีอำนาจตัดสินใจดำเนินมาตรการฟื้นฟูกิจการธนาคารพาณิชย์ที่ถูกแทรกแซงของ ศสปป. โครงการแทรกแซงกิจการธนาคารพาณิชย์ในช่วงวิกฤตการณ์ และนโยบายหาผู้ลงทุนใหม่ (2547:53) (ต่อไปจะย่อเป็น ศสปป. โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์) สรุปได้ว่า เหตุผลในการที่รัฐบาลตัดสินใจเลือกใช้มาตรการควบรวมกิจการในการฟื้นฟูกิจการธนาคารพาณิชย์ที่ถูกแทรกแซงบางแห่ง ส่วนหนึ่งน่าจะได้รับอิทธิพลมาจากข้อมูลการสำรวจความต้องการของนักลงทุนในตลาดของบริษัทที่ปรึกษา JP Morgan รัฐบาลตระหนักดีว่ามีความเป็นไปได้น้อยที่จะหาผู้ลงทุนร่วมลงทุนใหม่เข้ามาซื้อหุ้นของธนาคารพาณิชย์ที่ถูกแทรกแซงทุกแห่งในช่วงเวลานั้น ด้วยเหตุผลที่ว่า ประเทศอื่น ๆ ในแถบเอเชีย เช่น เกาหลีใต้ และอินโดนีเซีย ซึ่งประสบวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับประเทศไทย ก็ได้มีการเสนอขายสถาบันการเงินให้แก่ นักลงทุนเป็นจำนวนมาก จนทำให้รัฐบาลไทยวิตกว่าจะขายหุ้นของธนาคารพาณิชย์เหล่านี้ได้ในราคาที่ไม่น่าดีนัก ซึ่งจะก่อให้เกิดภาวะขาดทุนแก่กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เป็นจำนวนมากในอนาคต ดังนั้น รัฐบาลชวน 2 จึงเห็นสมควรให้มีการควบรวมกิจการธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินบางแห่งเข้าด้วยกัน โดยให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ ถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์หลังจากการควบรวมไว้ก่อน และมีแผนจะทำการแปรรูปธนาคารพาณิชย์ที่เกิดจากการควบรวมในอนาคต

อัมมาร และฉันทน์ (2546: 160-162) ได้สรุปมาตรการที่ออกในวันที่ 14 สิงหาคม 2541 โดยจำแนกออกเป็นมาตรการย่อยสองกลุ่มด้วยกัน



**มาตรการที่หนึ่ง สำหรับสถาบันการเงินที่ยังเป็นของเอกชนอยู่และมีศักยภาพพอที่จะยังเป็นของเอกชนต่อไปได้ จำแนกได้เป็นสองโครงการตามประเภทของเงินกองทุน**

1) การเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งเป็นโครงการที่ช่วยให้สถาบันการเงินสามารถหาผู้ร่วมลงทุนได้ ง่ายขึ้น ในโครงการนี้ทางการจะช่วยเพิ่มทุนด้วยหุ้นบุริมสิทธิร่วมกับทุนของภาคเอกชน (รวมถึงผู้ถือหุ้นปัจจุบัน) สถาบันการเงินที่จะเข้าร่วมโครงการนี้จะต้องจัดชั้นสินเชื่อและกันเงินสำรองเพื่อหนี้อุตสาหกรรมให้ได้ก่อน ทางการจึงจะพิจารณาช่วยเหลือ<sup>32</sup> ทุนที่ทางการช่วยเหลือนั้นอยู่ในรูปพันธบัตรรัฐบาลที่เปลี่ยนมือได้ อายุ 10 ปี ในอัตราดอกเบี้ยตลาด เจ้าของเงินทุนที่เพิ่มเข้ามาใหม่มีสิทธิเหนือผู้ถือหุ้นเดิม ทางการและผู้ถือหุ้นใหม่สามารถเปลี่ยนกรรมการและผู้บริหารของสถาบันการเงินนั้นได้ และมีสิทธิแต่งตั้งกรรมการบริหารตามสัดส่วนของทุนที่ถืออยู่แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งคน รวมทั้งทางการมีสิทธิเปลี่ยนหุ้นบุริมสิทธิเป็นหุ้นสามัญด้วย

2) การเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สอง โครงการนี้ช่วยลดผลกระทบจากการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ที่มีต่อเงินกองทุนของสถาบันการเงิน สถาบันการเงินที่ได้ปรับปรุงโครงสร้างหนี้ตามเกณฑ์ของธนาคารแห่งประเทศไทย สามารถขอรับความช่วยเหลือได้ วงเงินที่ทางการจะช่วยเหลือขั้นต่ำเท่ากับส่วนเหลือระหว่างมูลค่าตัดหนี้สูญกับการสำรองหนี้สูญ (สำหรับมูลหนี้หนี้ ๆ) ของสถาบันการเงิน หรือร้อยละ 20 ของเงินให้กู้ยืมใหม่แก่ภาคเอกชนเพื่อกระตุ้นให้มีการปล่อยสินเชื่อออกมา สถาบันการเงินแต่ละแห่งขอรับความช่วยเหลือตามโครงการนี้ได้ไม่เกินร้อยละ 2 ของสินทรัพย์เสี่ยง และไม่เกินร้อยละ 1 สำหรับส่วนที่สนับสนุนการให้สินเชื่อใหม่ เงินทุนที่ทางการให้ความช่วยเหลือนี้เป็นการแลกซื้อหุ้นกู้ของสถาบันการเงินอายุ 10 ปี ด้วยพันธบัตรรัฐบาลที่ไม่สามารถเปลี่ยนมือได้อายุ 10 ปี ตามอัตราดอกเบี้ยตลาด แต่อัตราดอกเบี้ยของหุ้นกู้จะสูงกว่าอัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรรัฐบาลร้อยละ 1 เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายในการบริหาร (ชปท., 2545:64-65)

จากทั้งสองโครงการ จนถึงก่อนสิ้นปี 2545 ทางการได้ให้ความช่วยเหลือไปแล้วรวมทั้งสิ้น 73,734 ล้านบาท เป็นเงินกองทุนชั้นที่หนึ่ง 61,304 ล้านบาท และชั้นที่สอง 12,430 ล้านบาท (รายละเอียดดูตารางที่ 5.5) ขณะที่ทางการได้เตรียมวงเงินสำหรับมาตรการนี้ไว้สูงถึง 300,000 ล้านบาทและเปิดรับไม่เกินปี 2543 (อัมมาร สยามวาลา และฉันทน์ วิจิตรอักษร, 2546: 160)

อัมมาร และฉันทน์ (2546:161) ยังได้ตั้งข้อสังเกตไว้ด้วยว่า การช่วยเหลือส่วนนี้เป็นการช่วยเหลือจากกระทรวงการคลังโดยตรง เพราะพันธบัตรที่ให้ไปเพื่อเพิ่มทุนเป็นพันธบัตรรัฐบาลมิได้เป็นเงินของกองทุนฟื้นฟูฯ กรณีนี้เป็นกรณีเดียวที่การช่วยเหลือสถาบันการเงินที่ไม่ผ่านกองทุนฟื้นฟูฯ ในการประเมินผลต่อหนี้สาธารณะนั้น กล่าวได้ว่าในระยะสั้นหนี้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้น

<sup>32</sup> หมายความว่า เมื่อแผนปรับปรุงการดำเนินงานของสถาบันการเงินได้รับความเห็นชอบและสถาบันการเงินได้ตั้งกันสำรองเรียบร้อยแล้ว หากสถาบันการเงินเหลืออัตราส่วนเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งต่อสินทรัพย์เสี่ยงต่ำกว่าร้อยละ 2.5 ทางการจะเพิ่มทุนให้จนถึงร้อยละ 2.5 สำหรับสถาบันการเงินที่มีอัตราส่วนดังกล่าวเกิน 2.5 ทางการจะเพิ่มทุนไม่เกินเงินเพิ่มทุนของเอกชนที่จะเข้าร่วมทุน

เป็นวงเงิน 73,734 ล้านบาท แต่ความเสียหายหรือกำไรถาวรและผลกระทบต่อหนี้สาธารณะที่ถาวรจะเป็นเท่าใดนั้นยากแก่การประเมิน เพราะยังไม่สามารถประมาณการได้ว่าทุนที่ลงไปนั้นจะมีผลตอบแทนและจะมีราคาเท่าใดหลังจากสิบปี (เมื่อพันธบัตรที่ให้ไว้ครบกำหนด) แต่การออกแบบชุดมาตรการดังกล่าวนี้ เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐบาลมีเจตนาที่จะไม่ให้มีการอุดหนุนสถาบันการเงินสำหรับเงินกองทุนชั้นที่หนึ่งรัฐบาลจะเข้ามาร่วมทุนก็ต่อเมื่อมีเอกชนพร้อมที่จะร่วมทุนด้วย สำหรับเงินกองทุนชั้นที่สอง อัตราดอกเบี้ยก็เป็นอัตราตลาด ถ้าจะมีการอุดหนุนก็เป็นการอุดหนุนในเรื่องส่วนเหลือสำหรับความเสี่ยง (Risk Margin) เพราะในระบายนั้นคงไม่มีสถาบันการเงินใดที่กู้ในตลาดได้ด้วยอัตราดอกเบี้ยพันธบัตรรัฐบาลบวกอีกร้อยละ 1

ตารางที่ 5.5 สรุปการให้ความช่วยเหลือเพิ่มเงินกองทุนแก่สถาบันการเงินตามโครงการช่วยเหลือเงินกองทุนชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 ระหว่าง ธันวาคม 2541-ธันวาคม 2543

สถาบันการเงิน	วงเงินที่อนุมัติ (ล้านบาท)
<b>เงินกองทุนชั้นที่หนึ่ง</b>	
ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)	32,500
ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)	19,920
บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ เอส จี สินเอเชีย จำกัด (มหาชน)	5,884
บริษัทเงินทุน ทิสโก้ จำกัด (มหาชน)	3,000
<b>รวมเป็นเงิน</b>	<b>61,304</b>
<b>เงินกองทุนชั้นที่สอง</b>	
ธนาคารไทยพาณิชย์ จำกัด (มหาชน)	8,638
ธนาคารดีบีเอส ไทยท努 จำกัด (มหาชน)	1,337
ธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)	1,287
บริษัทเงินทุนธนชาติ จำกัด (มหาชน)	473
บริษัทเงินทุน ทิสโก้ จำกัด (มหาชน)	331
บริษัทเงินทุนสินอุตสาหกรรม จำกัด (มหาชน)	153
บริษัทเงินทุนเอกชาติ จำกัด (มหาชน)	105
บริษัทเงินทุนบุคคลภัย จำกัด (มหาชน)	80
บริษัทเงินทุนเอเชียไฟแนนซ์ จำกัด (มหาชน)	20
<b>รวมเป็นเงิน</b>	<b>12,430</b>
<b>รวมเป็นเงินทั้งสิ้น</b>	<b>73,734</b>

ที่มา : ตารางที่ 27 อัมมาร และณัฐนันท์ (2546)

**มาตรการที่สองเป็นการแก้ปัญหาสถาบันการเงินที่ได้กลายเป็นของกองทุนฟื้นฟูฯ ไปแล้ว หรือกำลังจะเป็นโดย**

1) ธนาคารแห่งประเทศไทย สั่งลดทุนเพิ่มทุน และเปลี่ยนแปลงกรรมการของธนาคารพาณิชย์อีกสองราย คือ ธนาคารแหลมทอง และสหธนาคาร และบริษัทเงินทุนอีกห้าราย<sup>33</sup> โดยสั่งลดทุนให้เหลือหุ้นละหนึ่งสตางค์ รับรู้ผลขาดทุน และให้เพิ่มทุนตามความจำเป็นเพื่อให้อัตราเงินกองทุนต่อสินทรัพย์เสี่ยงไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ ในการเพิ่มทุน กองทุนฟื้นฟูฯ จะเป็นผู้ออกหุ้นเพิ่มทุนของสถาบันการเงินเหล่านี้ หลังจากทีธนาคารแห่งประเทศไทย เข้าแทรกแซงและเปลี่ยนผู้บริหารของสถาบันการเงินทั้ง 14 แห่ง (เจ็ดแห่งคราวนี้กับเจ็ดแห่งในเดือนพฤษภาคม 2541) แล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้กำหนดให้ธนาคารแหลมทองรวมกิจการเข้ากับธนาคารรัตนสินและหาผู้ร่วมลงทุนจากต่างประเทศต่อไป ขณะที่ธนาคารสหธนาคารและบริษัทเงินทุนอีก 12 แห่ง ให้รวมกิจการเข้ากับ บงล. กรุงไทยธนกิจ เป็นธนาคารชื่อ ไทยธนาคาร เพื่อหาผู้ร่วมลงทุนจากต่างประเทศต่อไปเช่นกัน โดยที่ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ยังคงได้รับความคุ้มครองตามมติ ครม. วันที่ 5 สิงหาคม 2540 ธนาคารแห่งประเทศไทยให้เหตุผลในการออกมาตรการดังกล่าวว่า เพื่อสร้างความมั่นคงทางการเงินและปรับโครงสร้างการบริหารงานของสถาบันการเงินที่ถูกครอบงำและกลายเป็นของรัฐไปแล้ว และให้มีสมรรถนะเพียงพอที่จะฟื้นฟูลูกหนี้ด้วยคุณภาพที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก และดำเนินธุรกิจต่อไปได้ รวมทั้งเพื่อเป็นการลดภาระของทางการ (ข่าว ธปท.ฉบับที่ 52/2541)

2) ธนาคารแห่งประเทศไทย ได้สั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การและธนาคารมหานคร รวมกิจการเข้ากับธนาคารกรุงไทย ในส่วนของธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การจะ โอนไปเฉพาะสินทรัพย์ดี ส่วนสินทรัพย์เสียจะให้บริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพฯพาณิชย์การ (ซึ่งกลายสภาพมาจากธนาคาร) เป็นผู้บริหารต่อไป ผู้ฝากเงินและเจ้าหนี้ยังคงได้รับความคุ้มครอง ขณะที่พนักงานจะคุ้มครองบางส่วนเท่านั้น ในส่วนของธนาคารมหานครจะ โอนสินทรัพย์ไปทั้งหมด ผู้ฝากเงินเจ้าหนี้ และพนักงานจะได้รับความคุ้มครองทั้งหมด นอกจากนั้นธนาคารแห่งประเทศไทย ยังได้สั่งให้ธนาคารศรีนคร และธนาคารนครหลวง ไทยเพิ่มทุนตามเกณฑ์การจัดชั้นสินทรัพย์และกันสำรองปี 2543 และเสนอขาย โดยมีข้อตกลงในการเฉลี่ยผลขาดทุนจากสินทรัพย์เสียและรักษาระดับผลตอบแทน (ข่าวธนาคารแห่งประเทศไทย ฉบับที่ 53/2541)

เมื่อวิเคราะห์ถึงการจัดการกับสถาบันการเงินที่เกิดขึ้นในช่วงนี้ ได้สะท้อนท่าทีที่สำคัญ และเด่นชัดมากขึ้นของรัฐบาลชวน 2 ในการปกป้องผลประโยชน์ของรัฐบาล ท่าทีที่สำคัญ ณ จุดนี้ก็คือ จุดประสงค์ในการช่วยเหลือสถาบันการเงินของรัฐบาล กล่าวคือ นอกจากจะช่วยให้สถาบันการเงินระดับประคองตัวให้ผ่านช่วงเวลาที่คับขันไปได้ และลดภาระความเสียหายต่อสาธารณชน

<sup>33</sup> บง. ธนสยาม บง. เฟิสต์ซิตีอินเวสต์मेंท์ บงล. ไอเอฟซีที ไฟแนนซ์ บง. วชิระธนทุน และ บงล. ไทยซัมมิท

แล้ว รัฐบาลชวน 2 ยังได้ให้สถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซงร่วมรับผิดชอบต่อความผิดพลาดในการดำเนินงานด้วย ตัวอย่าง เช่น กรณีการเพิ่มทุนกองทุนชั้นที่หนึ่ง รัฐบาลจะเข้าร่วมทุนก็ต่อเมื่อเอกชนพร้อมจะร่วมทุนด้วย แต่สถาบันการเงินที่จะเข้าโครงการนี้จะต้องจัดชั้นสินเชื่อและกันสำรองเพื่อหนี้สูญตามเกณฑ์ให้ได้ก่อน หรือกรณีการเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่สอง เงินทุนที่ทางการให้ความช่วยเหลือนั้นก็คิดอัตราดอกเบี้ยตามราคาตลาด และกรณีที่ชัดเจนกว่านั้นก็คือ การแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของรัฐบาลชวน 2 ทั้งก่อนมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 และมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 รัฐบาลนำผู้ถือหุ้นเดิมเข้ามาร่วมรับผิดชอบจากความเสียหายที่เกิดขึ้น เพราะถือว่าเป็นความผิดพลาดจากการดำเนินงานที่ขาดประสิทธิภาพ โดยสั่งให้สถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซงลดทุนลง เพื่อให้ผู้ถือหุ้นเดิมรับผิดชอบต่อความเสียหายด้วย

และเมื่อคำนวณจากการประมาณความเสียหายต่อผู้ถือหุ้นเดิม โดย ศสปป. โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์ (2547:160) ซึ่งใช้ราคาซื้อขายเฉลี่ยในช่วง 6 เดือน ก่อนการเข้าแทรกแซงเป็นสมมติฐานในการคำนวณ ปรากฏว่าผู้ถือหุ้นเดิมเสียหายเป็นจำนวน 1.14 แสนล้านบาท (ดูตารางที่ 5.6 ไม่รวมบริษัทเงินทุน 12 แห่ง)

ตารางที่ 5.6 ประมาณการความเสียหายของผู้ถือหุ้นเดิมในสถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซง

	จำนวนหุ้น (ล้านหน่วย)	ราคาเฉลี่ย ก่อนถูก แทรกแซง (บาท)	ราคาหลังถูก แทรกแซง (บาท)	ประมาณการ ความเสียหาย (ล้านบาท)
ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ	3,545	10.00	0.01	35,446
ธนาคารมหานคร	1,000	21.94	0.01	21,944
ธนาคารศรีนคร	1,102	4.98	0.01	5,493
ธนาคารนครหลวงไทย	3,142	11.82	0.01	37,140
ธนาคารสหธนาคาร (ไทยธนาคาร)	180	57.85	0.01	10,413
ธนาคารแหลมทอง (ยูโอบีรีตันสิน)	214	11.33	0.01	2,419
ธนาคารนครชน (สแตนดาร์ดชาร์เตอร์นครชน)	134	10.71	0.01	1,439

ที่มา : ศสปป. โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์

หมายเหตุ : ใช้ข้อมูลจากงบการเงินไตรมาสสุดท้ายก่อนถูกแทรกแซง

อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อวิจารณ์ถึงมาตรการแก้ไขปัญหาของรัฐบาลว่า เป็นมาตรการที่เข้มงวดมากเกินไป หมายถึงการที่รัฐบาลกำหนดให้สถาบันการเงินต้องมีการกันสำรองอย่างครบถ้วนและมีเงื่อนไขที่แน่นอน (โปรดดูตารางที่ 5.7) เป็นผลให้ระบบสถาบันการเงินของประเทศเกิดความตึงเครียดทำให้กลไกการเงินหยุดทำงาน

ตารางที่ 5.7 มาตรการเข้มงวดเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งของสถาบันการเงิน

วันที่ประกาศ	การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์	วันที่บังคับใช้
เกณฑ์การรับรู้อยู่ได้ดอกเบี้ยค้างรับ		
เกณฑ์เดิม	หยุดรับรู้เมื่อค้างชำระเกิน 6 เดือนสำหรับลูกหนี้ไม่มีหลักประกัน และ 12 เดือนสำหรับลูกหนี้มีหลักประกัน	
12 พ.ย. 2540	หยุดรับรู้เมื่อค้างชำระเกิน 6 เดือนสำหรับลูกหนี้ทุกราย	1 ม.ค. 2541
31 มี.ค. 2541	หยุดรับรู้เมื่อค้างชำระเกิน 3 เดือน	1 ม.ค. 2542
31 มี.ค. 2541	ยกเลิกการการดอกเบี้ยค้างรับที่ได้บันทึกเป็นรายได้ไปแล้ว (ตามกฎการรับรู้รายได้ก่อนหน้าที่ประกาศกฎใหม่) ออกจากบัญชี	
เกณฑ์การกันสำรองสินทรัพย์ด้วยคุณภาพ		
เกณฑ์เดิม	กันสำรองเต็มจำนวนสำหรับสินทรัพย์จัดชั้น และ ไม่ต้องกันสำรองสำหรับสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน	
3 มี.ค. 2540	เพิ่มเติมการกันสำรองในอัตรา 15% ของยอดคงค้างสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน นอกเหนือจากการกันสำรองเต็มจำนวนสำหรับสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้	30 มิ.ย. 2540
30 ธ.ค. 2540	ปรับปรุงหลักเกณฑ์การนับยอดคงค้างสินทรัพย์จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐานให้เข้มงวดขึ้นกว่าเดิม โดยให้นับยอดคงค้างของหนี้ที่ไม่ได้รับการชำระภายใน 6 เดือนเป็นสินทรัพย์จัดชั้นมาตรฐาน สำหรับลูกหนี้ที่ถูกจัดชั้นและต่อมาได้รับการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ สามารถยกเลิกการถูกจัดชั้นได้ต่อเมื่อสามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขการชำระเงินใหม่เป็นเวลาติดต่อกัน 3 เดือน	
30 มิ.ย. 2541	มีการเพิ่มการจัดชั้นสินทรัพย์เพิ่มขึ้นเป็น 5 ชั้น จากเดิมที่มีเพียง 3 ชั้น โดยต้องมีการกันสำรองสำหรับหนี้ทุกประเภท และแก้ไขคำนิยามสินทรัพย์ที่ไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ และสินทรัพย์ที่สงสัยว่าจะไม่มีราคาหรือเรียกคืนไม่ได้ดังต่อไปนี้ <div style="display: flex; justify-content: space-between;"> <div style="width: 45%;"> <p>ชั้นลูกหนี้</p> <p>ลูกหนี้ปกติ*</p> <p>ลูกหนี้ที่กล่าวถึงเป็นพิเศษ*</p> <p>ลูกหนี้จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน</p> <p>ลูกหนี้จัดชั้นสงสัย</p> <p>ลูกหนี้จัดชั้นสงสัยจะสูญ*</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p>สำรองที่ต้องกันไว้</p> <p>1%</p> <p>(เกณฑ์เดิม ไม่มี)</p> <p>2%</p> <p>(เกณฑ์เดิม ไม่มี)</p> <p>20%</p> <p>(เกณฑ์เดิมกันสำรอง 15%)</p> <p>50%</p> <p>100%</p> <p>(เกณฑ์เดิม ไม่มี)</p> </div> </div>	31 ธ.ค. 2541 โดยให้ทยอยตั้งสำรองให้ครบตามกำหนดภายใน ธ.ค. 2543

วันที่ประกาศ	การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์	วันที่บังคับใช้
	ลูกหนี้จัดชั้นสูญ ตัดออกจากบัญชี (เกณฑ์เดิมตัดออกจากบัญชี)	
เกณฑ์การประเมินมูลค่าหลักประกันของสถาบันการเงิน		
เกณฑ์เดิม	ไม่มี	
2 มิ.ย. 2541	กำหนดให้สถาบันการเงินใช้ผู้ประเมินอิสระในการประเมินราคาหลักประกันสำหรับมูลค่าหนี้ตามบัญชีลูกหนี้ตั้งแต่ 25 หรือ 50 ล้านบาทขึ้นไป แล้วแต่ขนาดของเงินกองทุน และหลังจากปี 2543 ไปแล้วมูลค่าหนี้ตามบัญชีลูกหนี้ตั้งแต่ 10 หรือ 20 ล้านบาทขึ้นไป แล้วแต่ขนาดของเงินกองทุน จะต้องได้รับการประเมินราคาหลักประกันจากผู้ประเมินอิสระ	1 ก.ค. 2541

ที่มา : รวบรวมจากประกาศธนาคารแห่งประเทศไทยโดย ศสปป. โครงการแทรกแซง  
กิจการพาณิชย์ (2547)

หมายเหตุ : \* เกณฑ์จัดชั้นลูกหนี้ใหม่ที่เริ่มใช้งวดมิถุนายน 2541

เกี่ยวกับข้อวิจารณ์นี้ อัมมารและณัฐนันท์ (2546) ได้สรุปไว้ว่า การมีเงินกองทุนนั้นเท่ากับเป็นเงินสำรองไว้ใช้ในยามที่สถาบันการเงินประสบปัญหา หากทางการไทยได้เข้มงวดในเรื่องนี้ตั้งแต่ตอนที่เศรษฐกิจยังเฟื่องฟูอยู่ก็มีโอกาสที่จะผ่อนปรนได้เมื่อเศรษฐกิจตกต่ำลง แต่เนื่องจากทางการได้ผ่อนปรนมากในระบอบฟองสบู่ (โดยผ่อนปรนในด้านการจัดชั้นสินทรัพย์) จึงไม่มีช่องที่จะผ่อนปรนได้อีกต่อไป สิ่งหนึ่งที่ปรากฏมาโดยตลอดตั้งแต่กรณีของธนาคารกรุงเทพพาณิชย์ การก็คือ การผ่อนปรนมากเกินไปและปัญหาก็พอกพูนจนไม่มีทางเยียวยาต่อไป ธนาคารและบริษัทเงินทุนที่ทางการเข้าไปครอบงำทั้งก่อนและในวันที่ 14 สิงหาคม 2541 ส่วนใหญ่ล้วนได้ประโยชน์จากการผ่อนปรนมาแล้วในอดีต มาถึงจุดนี้ทางการคงจะเกรงว่าถ้าขึ้นผ่อนปรนต่อไปก็จะมีสถาบันการเงินที่ต้องถูกทางการเข้าไปครอบงำอีก ข้อยืนยันที่ชัดเจนก็คือ แต่ละสถาบันที่ทางการเข้าไปครอบงำนั้นมีความเสียหายสูงมาก ยิ่งเป็นธนาคารพาณิชย์แล้วความเสียหายจะยิ่งหนักขึ้นไปอีก ส่วนบริษัทเงินทุนนั้นเมื่อถึงวันที่ 14 สิงหาคม 2541 ก็เลิกเป็นประเด็นสำคัญเพราะถูกวิกฤตเศรษฐกิจทำลายจนแทบไม่เหลือแล้ว

เหนือสิ่งอื่นใดที่ควรกล่าวไว้ในที่นี้ก็คือ มาตรการแก้ไขและแทรกแซงสถาบันการเงินของรัฐบาลชวน 2 จนกระทั่งปลายปี 2541 ได้ช่วยคลี่คลายความสับสนและลดทอนภาวะตื่นตระหนกของสังคม ที่มีต่อสถาบันการเงินได้ค่อนข้างมีประสิทธิภาพ มิเพียงเท่านั้น มาตรการต่าง ๆ ยังสามารถเรียกความเชื่อมั่นให้กลับมาสู่สถาบันการเงินไทยได้อีกด้วย โดยเฉพาะสถาบันการเงินที่ไม่มั่นคงและทางการได้เข้าไปแทรกแซง จากการศึกษาของ ศสปป. โครงการแทรกแซงกิจการ

พาณิชย์ (2547:193-142) ได้ข้อสรุปในทางความสำเร็จหลายประการ ณ ที่นี้จะขอยกตัวอย่างให้เห็นสามประการ กล่าวคือ

ประการที่หนึ่ง ความสำเร็จในการเรียกความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินกลับคืนสู่ระบบสถาบันการเงินของประเทศได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากยอดคงค้างของเงินฝากในธนาคารพาณิชย์ที่ถูกแทรกแซง ได้ปรับตัวสูงขึ้นจาก 3.6 แสนล้านบาท ณ สิ้นปี 2540 (ซึ่งเป็นปีที่มีการย้ายฐานเงินฝากจากธนาคารเหล่านี้ไปยังธนาคารพาณิชย์ที่ไม่เข้าข่ายถูกแทรกแซง) เป็น 5.4 แสนล้านบาท ณ สิ้นปี 2541 การที่เงินฝากไหลกลับสู่ธนาคารพาณิชย์ที่ถูกแทรกแซงสะท้อนให้เห็นถึงความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินที่สูงขึ้นในธนาคารพาณิชย์เหล่านี้ ซึ่งก่อนหน้าที่มีการแทรกแซงไม่สามารถจะรักษาความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินได้ ถึงแม้จะได้มีการออกมติคณะรัฐมนตรีรับประกันผู้ฝากเงินในเดือนสิงหาคม 2540 ก็ตาม

ประการที่สอง ความสำเร็จในการลดต้นทุนทางการเงินของสถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซง คือ การลดลงของดอกเบี้ยจ่ายต่อหนี้สินเฉลี่ยจากการกู้ยืมของธนาคารพาณิชย์ที่ถูกแทรกแซง โดยในปี 2540 ส่วนต่างระหว่างธนาคารพาณิชย์ที่ถูกแทรกแซงและไม่ถูกแทรกแซงอยู่ระหว่าง 2.0% - 3.9% แต่ในปี 2542 ส่วนต่างลดลงเหลือเพียง 0.1% - 1.0% เท่านั้น ซึ่งหมายความว่า การบิดเบือนของต้นทุนทางการเงินในการดำเนินธุรกิจของระบบเศรษฐกิจได้ลดลงอย่างมากและช่วยลดภาระดอกเบี้ยให้แก่ลูกหนี้ของธนาคารพาณิชย์ที่ถูกแทรกแซง

ประการที่สาม ความสำเร็จในการสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนในระบบสถาบันการเงิน เนื่องจากการแทรกแซงได้ช่วยเสริมความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศต่อระบบสถาบันการเงินไทยได้เป็นอย่างดี ดังจะเห็นได้จากดัชนีตลาดหลักทรัพย์หมวดธนาคารพาณิชย์ที่ได้ทยอยปรับตัวขึ้นจากระดับ 120 จุดในช่วงเดือนกรกฎาคม 2541 เป็น 410 ในช่วงกลางปี 2542

### 5.1.3 การจัดการกับสถาบันการเงินอื่น ๆ หลังวันที่ 14 สิงหาคม 2541

แม้ว่ามาตรการ 14 สิงหาคม 2541 เป็นมาตรการชุดใหญ่ที่ทางการออกจัดการกับปัญหาสถาบันการเงินที่ยังคงหลงเหลืออยู่ แต่กระนั้นก็ตาม หลังจากมาตรการดังกล่าวแล้วทางการก็ยังคงจัดการกับปัญหาสถาบันการเงินที่มีอยู่บ้างอย่างประปราย การจัดการกับสถาบันการเงินหลัง 14 สิงหาคม 2541 สามารถจำแนกออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ 1) กลุ่มธนาคารพาณิชย์ และ 2) กลุ่มบริษัทเงินทุน ในกลุ่มของธนาคารพาณิชย์การช่วยเหลือของทางการเป็นไปเพื่อช่วยเพิ่มทุนและเตรียมการแปรรูปหรือขายหุ้นที่ทางการ (กองทุนฟื้นฟูฯ) ถือไว้แก่นักลงทุนเอกชน ในท้ายที่สุดทางการขายออกไปได้เพียง 2 แห่ง คือ ธนาคารนครธนและธนาคารรัตนสิน ส่วนในกลุ่มบริษัท

เงินทุนนั้น ทางกร ได้สั่งให้บริษัทเงินทุนหกแห่งเลิกกิจการไป<sup>34</sup> (อัมมาร สยามวาลา และฉันทน์ วิจิตรอักษร, 2546: 163)

ธนาคารนครธนเป็นธนาคารพาณิชย์รายล่าสุดที่ถูกทางการสั่งให้ลดทุนและเพิ่มทุน และให้ กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นผู้เข้าซื้อหุ้นเพิ่มทุนและต่อมาก็ได้พยายามที่จะขายหุ้นที่ตนเองถือไว้ออกไป อัมมารและฉันทน์ ( 2546:164) ได้อธิบายว่า เพื่อให้การขายหุ้นของธนาคารนครธนเป็นที่สนใจ ของนักลงทุนเอกชน ทางกรจึงต้องพยายามคิดหาทางและกำหนดสิทธิประโยชน์ที่จูงใจ แน่แน่นอน ว่าในช่วงเวลาขนาดนั้นประเด็นสำคัญสำหรับการเจรจาซื้อขายหุ้นธนาคารพาณิชย์ของรัฐคือเรื่อง หนี้เสีย กรณีของธนาคารนครธนนั้น มิได้แยกหนี้เสียออกมาแล้วให้บริษัทบริหารสินทรัพย์บริหาร ต่างหาก ซึ่งต่างจากธนาคารของรัฐอื่น ๆ ที่ทางการเตรียมนำออกขาย แต่ยังคงให้หนี้เสียเหล่านั้นอยู่ ภายใต้การบริหารงานของธนาคารและผู้ซื้อรายใหม่โดยการทำสัญญา Yield Maintenance และ Gain Loss Sharing เป็นเวลา 5 ปี<sup>35</sup> ข้อดีต่อทางการจากสัญญาในลักษณะนี้คือ ทางกรไม่ต้องเป็น ภาระในการแบกรับหนี้เข้ามาบริหารหรือดูแลเอง ขณะที่สิทธิประโยชน์ต่อผู้ซื้อรายใหม่คือ หากบริหารหนี้เสียเหล่านั้นได้ดีก็จะมีผลกำไรกลับเข้ามาสู่ตน ท้ายที่สุดกลุ่มธนาคารสแตนดาร์ด ชาร์เตอร์นครธนก็ได้เข้าซื้อหุ้นธนาคารนครธนจากกองทุนฟื้นฟูฯ เมื่อวันที่ 10 กันยายน 2542 และ เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์นครธน หลังการขาย กองทุนฟื้นฟูฯ ยังมีหุ้นของ ธนาคารอยู่อีกประมาณร้อยละ 25 ที่ต้องรอจังหวะการขายเพื่อหวังผลตอบแทนที่เพิ่มขึ้นต่อไป

<sup>34</sup> บงล. มหาสมุทร บง. ภัทธกิจ บค. แอล พี เอ็น บง. ไทยแคปิตอล บค. ออมทรัพย์ และ บค. ธนพัฒน์

<sup>35</sup> Yield maintenance เป็นสัญญาที่กองทุนฟื้นฟูฯ ทำกับกลุ่มสแตนดาร์ดชาร์เตอร์นครธนที่เข้ามาซื้อหุ้น ในธนาคารนครธนจากกองทุนฟื้นฟูฯ Yield maintenance เกิดขึ้นเนื่องจากในการขายธนาคารนครธนนั้น กองทุน ฟื้นฟูฯ มิได้แยกสินทรัพย์ดีและสินทรัพย์เสียออกจากกันเหมือนกับธนาคารรัตนสิน และถือเสมือนหนึ่งว่า ธนาคารนครธนที่ขายออกไปเป็นสินทรัพย์ดีทั้งหมด แต่ในความเป็นจริงแล้วมีสินทรัพย์เสียติดไปด้วย กองทุน ฟื้นฟูฯ จึงต้องหาทางชดเชยความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากหนี้เสียเหล่านั้น ให้แก่กลุ่มสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด้วยการ ทำสัญญา Yield maintenance ในสัญญากองทุนฟื้นฟูฯ จะจ่ายผลตอบแทนให้แก่ธนาคารนครธนเท่ากับยอดหนี้เสีย คูณด้วยอัตราดอกเบี้ยเงินฝากบวกกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานอีกร้อยละ 1 เป็นระยะเวลา 5 ปี นอกจากนั้น กองทุนฟื้นฟูฯ ยังได้ทำสัญญา Gain loss sharing กับกลุ่มสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ในการบริหารสินทรัพย์เสียในกรณี ขาดทุน กองทุนฟื้นฟูฯ จะรับภาระร้อยละ 85 ของยอดขาดทุนที่เกิดขึ้น ในกรณีกำไรจะรับส่วนแบ่งร้อยละ 95



ตารางที่ 5.8 ลำดับเหตุการณ์การแก้ไขปัญหาธนาคารนครธน

ก.พ. 2541	ธนาคารนครธนได้เพิ่มทุนเป็นจำนวน 670 ล้านบาท จาก 1,344 ล้านบาทเป็น 2,016 ล้านบาทโดยผู้ถือหุ้นเดิม
พ.ย. 2541	ธนาคารนครธนได้ยื่นแผนขอรับความช่วยเหลือโดยเข้าโครงการเพิ่มเงินกองทุนชั้นที่ 1 ต่อคณะกรรมการที่ปรึกษาเพื่อการปฏิรูประบบสถาบันการเงิน(กปส.) อย่างไรก็ตาม กปส. ไม่สามารถทำตามคำขอของธนาคารนครธนได้ เนื่องจากผิดเงื่อนไขการขอรับความช่วยเหลือ
9 ก.ค. 2542	ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งให้ธนาคารนครธนลดทุน และเพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นจำนวน 7,001 ล้านบาท รวมเป็นทุนใหม่ 7,003 ล้านบาท และแต่งตั้งคณะกรรมการใหม่
10 ส.ค. 2542	คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในแนวทางการจำหน่ายกิจการธนาคารนครธน และแนวทางการชดเชยสินทรัพย์คือคุณภาพ
10 ก.ย. 2542	ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ได้เข้าซื้อกิจการธนาคารนครธน โดยถือหุ้น 75% และเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์นครธน

ที่มา : ศสปป. โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์ (2547: 97)

ธนาคารรัตนเป็นอีกแห่งหนึ่งที่ทางการหมายมั่นปั้นมือว่าจะขายให้ออกหลังจากที่จัดการควบรวมกิจการกับสถาบันการเงินอื่น ๆ แต่ถึงแม้จะมีการเตรียมการขามา ก่อนหน้าธนาคารนครธนแต่สัญญาซื้อขายหุ้นในธนาคารรัตนสินก็ได้บรรลุเมื่อวันที่ 6 ตุลาคม 2542 โดยกลุ่มยูไนเต็ดโอเวอร์ซีส์ เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่รายใหม่ของธนาคารรัตนสิน อย่างไรก็ตาม สัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารหนี้สินนั้น ได้ลงนามกันในวันที่ 29 พฤศจิกายน 2542 สัญญาหรือข้อตกลงเกี่ยวกับการบริหารหนี้สินของธนาคารรัตนสินนั้นเป็นในลักษณะการโอนหนี้เสียและ Gain Loss Sharing เป็นเวลา 5 ปี<sup>36</sup> นอกจากการขายหุ้นที่ทำให้กองทุนฟื้นฟูฯ ได้รับเงินกลับคืนมาแล้ว กองทุนฟื้นฟูฯ ยังได้รับเงินจากการลดทุนของธนาคารรัตนสินอีกด้วย (ประมาณ 3,000 ล้านบาท) หลังจากขายหุ้นออกไปให้กับกลุ่มธนาคารยูไนเต็ด โอเวอร์ซีส์แล้ว กองทุนฟื้นฟูฯ ยังคงเหลือหุ้นอยู่ในธนาคารรัตนสินเพื่อรอการขายอีกประมาณร้อยละ 25 ขณะที่ธนาคารรัตนสินนั้น หลังจาก

<sup>36</sup> ตามสัญญาการจัดการหนี้เสีย กองทุนฟื้นฟูฯ ได้โอนขายหนี้เสียให้กับบริษัทบริหารสินทรัพย์รัตนสิน (ซึ่งกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นเจ้าของ) หลังจากนั้นบริษัทบริหารสินทรัพย์รัตนสินได้ว่าจ้างให้ธนาคารรัตนสินเป็นผู้บริหารหนี้ดังกล่าว โดยจ่ายค่าจ้างในอัตราร้อยละ 0.1 ของจำนวนหนี้เสียที่รับไป นอกจากนั้นแล้ว บริษัทบริหารสินทรัพย์รัตนสินยังได้ทำสัญญา Gain Loss Sharing เช่นเดียวกับกรณีธนาคารนครธนด้วย

เปลี่ยนเจ้าของแล้วก็ได้เปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารยูโอบีรัตนสิน (อัมมาร สยามวาลา และฉันทันท์ วิจิตรอักษร, 2546: 164)

ตารางที่ 5.9 ลำดับเหตุการณ์การแทรกแซงธนาคารการควบรวมกับรัตนสินและหาผู้ลงทุนใหม่

14 ส.ค. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งลดทุนธนาคารแหลมทองเหลือมูลค่าหุ้นละ 1 สตางค์ และให้กองทุนเพื่อการฟื้นฟูฯ เข้าเพิ่มทุน 15,065 ล้านบาท
14 ส.ค. 2541	ตามแผนฟื้นฟูระบบสถาบันการเงิน กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินที่ถูกแทรกแซง โดยให้รวมกิจการธนาคารแหลมทองกับธนาคารรัตนสิน
31 ส.ค. 2541	กองทุนฟื้นฟูฯ เพิ่มทุนให้ธนาคารรัตนสิน 15,065 ล้านบาท
16 พ.ย. 2541	ควบรวมกิจการธนาคารแหลมทองและธนาคารรัตนสิน โดยให้ใช้ใบอนุญาตของธนาคารแหลมทอง แต่ให้ใช้ชื่อธนาคารรัตนสิน
16 มี.ค. 2542	คณะกรรมการพิจารณาเห็นชอบกรอบแนวทางในการจำหน่ายธนาคารรัตนสิน
26 ก.ค. 2542	วันปีรับคำเสนอซื้อรอบสุดท้าย มีผู้สนใจร่วมลงทุนยื่นคำเสนอซื้อรอบสุดท้าย 2 ราย คือ ธนาคารสแตนดาร์ดชาร์เตอร์ และธนาคารยูไนเต็ด โอเวอร์ซีส์
6 ต.ค. 2542	คณะกรรมการคัดเลือกผู้ร่วมลงทุนในธนาคารรัตนสิน ได้ตัดสินใจเลือกธนาคารยูไนเต็ด โอเวอร์ซีส์ จากประเทศสิงคโปร์ เป็นผู้ชนะการประมูล โดยได้มีการเซ็นสัญญาซื้อขายหุ้น
29 พ.ย. 2542	ลงนามในสัญญาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ Loan Transfer Agreement, Loan Management Agreement, Shareholder's Agreement และ Radanatum Agreement

ที่มา : ศสปป. โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์ (2547: 107)

สำหรับธนาคารไทยธนาคารนั้น แม้ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ที่เกิดขึ้นจากการแทรกแซงของทางการที่ให้สถาบันการเงินจำนวน 14 แห่งรวมกิจการเข้าด้วยกัน แต่ก็มิได้หมายความว่าหลังจากควบรวมกิจการแล้วจะไม่มีปัญหาอื่นใดตามมาอีกแน่นอนว่าข้อดีของแนวทางที่ทางการได้สั่งให้สถาบันการเงินเหล่านี้ควบรวมกิจการเข้าด้วยกันจะสามารถลดภาระของทางการได้มากกว่าการสั่งปิดสถาบันการเงินที่มีปัญหา แต่ข้อเสียก็คือ การรวมสถาบันการเงินที่มีปัญหาเข้าด้วยกันมิได้มีสิ่งใดรับประกันได้ว่าปัญหาจะหมดไป Veerathai (2003) ได้อธิบายว่า ปัญหาสำคัญของธนาคารไทยธนาคารก็คือหนี้เสียจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ที่รวมกิจการเข้าด้วยกันมากองรวมกัน แม้ทางการโดยกองทุนฟื้นฟูฯ ได้แปลงหนี้ของสถาบันการเงินเหล่านั้นมาเป็นทุนของธนาคารไทยธนาคารแล้ว หนี้เสียของธนาคารก็ยังคงอยู่ในระดับสูงถึงประมาณร้อยละ 80 ของหนี้

เสียทั้งหมดเมื่อตอนสิ้นปี 2542 ทางกร ได้เลือกที่จะจัดการกับปัญหาหนี้เสียของ ไทยธนาคาร โดยทางกรยังคงให้ธนาคารบริหารหนี้เสีย (จำนวนประมาณ 180,000 ล้านบาท) อยู่ในลักษณะที่ เรียกว่า Covered Asset Pool (CAP) (เมื่อเดือนกุมภาพันธ์ 2544) แทนการแยกหนี้เสียออกมาตั้งเป็น เป็น บริษัทบริหารสินทรัพย์เหมือนอย่างในกรณีของธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารศรีนคร โดยหนี้ เสียที่อยู่ใน CAP ณ สิ้นปี 2544 มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 75 ของหนี้เสียทั้งหมดที่ธนาคารปล่อยไป ในการบริหารหนี้เสียของธนาคาร ไทยธนาคาร กองทุนฟื้นฟูฯ ได้ทำสัญญา Yield Maintenance แนวทางในการจัดการกับหนี้เสียดังกล่าวได้ทำให้ธนาคาร ไทยธนาคารสามารถนำเงินที่ใช้กันสำรอง หนี้เสียกลับมาเป็นทุนของธนาคาร ได้ซึ่งทำให้ทุนของธนาคารมีมากเกินไป ธนาคาร ไทยธนาคารจึง ตัดบางส่วนออกประมาณ 37,000 ล้านบาท จ่ายคืนแก่กองทุนฟื้นฟูฯ (รายละเอียดเกี่ยวกับความ ช่วยเหลือของทางกร ในการช่วยเพิ่มทุนธนาคารที่เป็นของรัฐ โปรดดูตารางที่ 5.10) กระนั้นก็ตาม กองทุนฟื้นฟูฯ ก็ยังเป็นผู้ถือหุ้นรายใหญ่ โดยมีสัดส่วนอยู่ประมาณร้อยละ 96 แม้ดูเหมือนว่าการจัดการ กับปัญหาของธนาคาร ไทยธนาคารน่าจะผ่านไปได้ด้วยดี แต่ธนาคาร ไทยธนาคารก็ยังคงขายไม่ออก ส่วนหนึ่งเป็นไปได้อาจมีสาเหตุจาก แนว นโยบายของทางกรตั้งแต่เริ่มจัดการกับปัญหาของธนาคาร ไทยธนาคารที่ไม่ต้องการขายให้แก่ักลงทุนเอกชนรายใหญ่รายเดียว แต่ต้องการขายให้แก่ักลงทุน รายย่อยผ่านตลาดหลักทรัพย์ อย่างไรก็ตามสามารถกล่าวได้ว่า การปรับโครงสร้างธนาคาร ไทย ธนาคารนั้นสัมฤทธิ์ผลกว่าธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารศรีนคร

#### ตารางที่ 5.10 ลำดับเหตุการณ์การแก้ไขปัญหาธนาคารไทยธนาคาร

18 พ.ค. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้าแทรกแซงบริษัทเงินทุนและบริษัทเงินทุน หลักทรัพย์ที่มีปัญหารวม 7 แห่ง โดยสั่งให้ลดทุนและเพิ่มทุนให้กองทุนฟื้นฟูฯ แปลงหนี้เป็นทุน พร้อมทั้งถอดถอนกรรมการชุดเดิมและแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่
14 ส.ค. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยได้เข้าแทรกแซงบริษัทเงินทุนอีก 5 แห่ง โดยสั่งให้ ลดทุนและเพิ่มทุนให้กองทุนฟื้นฟูฯแปลงหนี้เป็นทุน พร้อมทั้งถอดถอนกรรมการ ชุดเดิมและแต่งตั้งกรรมการชุดใหม่
14 ส.ค. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารสหธนาคารลดทุน และให้กองทุน เพื่อการฟื้นฟูฯเพิ่มทุน โดยการแปลงหนี้เป็นทุน ถอดถอนกรรมการชุดเดิมและ แต่งตั้งกรรมการชุดใหม่รวมทั้ง รัฐบาลประกาศแผนฟื้นฟูฯระบบสถาบันการเงิน โดยรวบรวมกิจการสหธนาคารและบริษัทเงินทุน 12 แห่งที่ทางกรแทรกแซง กับ บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ เพื่อจัดตั้งธนาคารพาณิชย์แห่งใหม่

21 ธ.ค. 2541	ธนาคารสหธนาคารเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร
22 ธ.ค. 2541	กระทรวงการคลังออกประกาศเรื่องให้ความเห็นชอบโครงการรวมกิจการและยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีอากรที่เกิดจากการรวมกิจการดังกล่าว
1 ก.พ. 2542	ธนาคารไทยธนาคารได้ดำเนินการรับโอนสินทรัพย์และหนี้สินทางบัญชี (ยกเว้นลูกหนี้เช่าซื้อ) ของบริษัทเงินทุนหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจ ซึ่งได้รวบรวมกับบริษัทเงินทุน 12 แห่งแล้ว
8 เม.ย. 2542	ธนาคารไทยธนาคารมีมติให้เพิ่มทุนอีกจำนวน 40,000 ล้านบาทโดยเสนอขายแบบเฉพาะเจาะจงให้แก่กองทุนฟื้นฟูฯ เพื่อรองรับการโอนสินทรัพย์
1 ก.พ. 2543	บริษัทหลักทรัพย์กรุงไทยธนกิจแยกธุรกิจเงินทุนและธุรกิจหลักทรัพย์ออกจากกัน
19 ก.ย. 2543	คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางการชดเชยสินทรัพย์ด้อยคุณภาพให้ธนาคารไทยธนาคาร
ธ.ค. 2543- ม.ค. 2544	ดำเนินการแลกหุ้นระหว่างบริษัทเงินทุนกรุงไทยธนกิจและธนาคารไทยธนาคาร

ที่มา : ศสปป. โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์ (2547: 69)

ตารางที่ 5.11 การช่วยเพิ่มทุนในธนาคารของรัฐโดยกองทุนฟื้นฟูฯ ช่วงปี 2541- 2545

ธนาคาร	อัดฉีดเงิน โดยตรง	แปลงหนี้ เป็นทุน	เงินกันสำรองหนี้ เสียที่ได้รับ กลับคืน	รวมเงินที่ใช้ เพิ่มทุน	ทุนจ่ายคืนแก่ กองทุนฟื้นฟูฯ	ภาระสุทธิแก่ กองทุนฟื้นฟูฯ (ล้านบาท)
1.กรุงไทย	16,570	185,000	108,000	309,570	108,000	201,570
2.กรุงเทพฯ	-	10,000	-	10,000	-	10,000
พาณิชย์การ	-	64,190	54,039	118,229	29,410	88,819
3.ศรีนคร	-	51,400	45,229	96,629	20,822	75,807
4.นครหลวงไทย	-	32,000	-	32,000	-	32,000
5.มหานคร	-	77,615	63,519	141,134	37,068	104,066
6.ไทยธนาคาร	-					
รวม	16,570	420,205	270,787	707,562	195,300	512,262

ที่มา : ตารางที่ 28 ของ อัมมาร และณัฐนันท์ (2546:166)

ธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารศรีนครเป็นอีกสองธนาคารที่ถูกแทรกแซงตั้งแต่ก่อนวันที่ 14 สิงหาคม 2541 กระนั้นก็ตามปัญหาในธนาคารทั้งสองแห่งนี้ก็มีได้หมดไป ทางการได้เตรียมการขายธนาคารธนาคารทั้งสองแห่งตั้งแต่เริ่มแรก แต่กระทั่งปัจจุบัน (พฤศจิกายน 2546) ทางการก็ยังไม่สามารถขายออกไปได้ โดยทำได้แค่เพียงรวมกิจการเข้าด้วยกันเป็นธนาคารนครหลวงไทย ปัญหาประการที่หนึ่งที่ทำให้การขายธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารศรีนครไม่บรรลุผลคือผู้สนใจที่จะซื้อนั้นให้ราคาต่ำไป นอกจากนั้น นักลงทุนเอกชนส่วนใหญ่ยังสนใจที่จะซื้อธนาคารรัตนสินและธนาคารนครธนมากกว่า ธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารศรีนคร เป็นไปได้ว่าสาเหตุมาจากขนาดที่ใหญ่และคุณภาพของสินทรัพย์ที่ต่ำของธนาคารสองแห่งหลัง Veerathai (2003) แม้ว่าทางการจะจัดการกับปัญหาหนี้เสียของธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารศรีนครด้วยการแยกหนี้เสีย (ประมาณ 160,000 ล้านบาทจากธนาคารนครหลวงไทยและประมาณ 101,000 ล้านบาทจากธนาคารศรีนคร) ออกมาจัดตั้งเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี (เมื่อเดือนมิถุนายน 2544) ซึ่งมีกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นเจ้าของ เช่นเดียวกับธนาคารไทยธนาคาร เมื่อแยกหนี้เสียออกมาแล้วทำให้ธนาคารทั้งสองแห่งมีทุนเกินกว่ามาตรฐานที่ทางการกำหนดไว้อย่างมาก ธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารศรีนครจึงได้ตัดทุนจ่ายคืนให้แก่กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นจำนวน 20,855 ล้านบาท และ 29,410 ล้านบาท ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม กองทุนฟื้นฟูฯ ก็ยังคงเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่อยู่เหมือนเดิม (อัมมาร สยามวาลา และณัฐนันท์ วิจิตรอักษร, 2546:166)

ตารางที่ 5.12 ลำดับเหตุการณ์การแก้ไขปัญหาธนาคารศรีนครและธนาคารนครหลวงไทย

31 ธ.ค. 2540	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการของธนาคารศรีนคร
23 ม.ค. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารศรีนครลดทุนและเพิ่มทุน โดยกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นจำนวน 25,000 ล้านบาท โดยแปลงหนี้เป็นทุน (เพิ่มทุนครั้งที่ 1)
6 ก.พ. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารนครหลวงไทยลดทุนจดทะเบียนชำระแล้ว และสั่งเพิ่มทุน โดยกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นจำนวน 20,000 ล้านบาท โดยการแปลงหนี้เป็นทุน(เพิ่มทุนครั้งที่ 1)
14 ส.ค. 2541	ทางการประกาศแผนฟื้นฟูกิจการธนาคารศรีนครและนครหลวงไทยโดยการจำหน่ายกิจการให้แก่ผู้ร่วมทุนใหม่
31 ส.ค. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารศรีนครลดทุนเหลือ 25 ล้านบาท และกองทุนฟื้นฟูฯ เพิ่มทุนทั้งจำนวนเป็นเงิน 39,190 ล้านบาท เพิ่มทุนครั้งที่ 2) และสั่งลดทุนธนาคารนครหลวงไทยเหลือ 21 ล้านบาท และเพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นเงิน 31,400 ล้านบาท (เพิ่มทุนครั้งที่ 2)
30 ก.ย. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศแนวทางในการจำหน่ายกิจการธนาคารศรีนครและนครหลวงไทย

30 มี.ค. 2542	คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในแนวทางการจำหน่ายกิจการกิจการธนาคารศรีนครและนครหลวงไทย
8 เม.ย. 2543	คณะกรรมการคัดเลือกผู้ร่วมลงทุนในธนาคารศรีนครได้คัดเลือกและเห็นชอบเงื่อนไขการเสนอซื้อกิจการธนาคารศรีนครของธนาคารฮ่องกงเซ็งไฮ้ (HSBC)
8 มิ.ย. 2543	คณะกรรมการคัดเลือกผู้ร่วมลงทุนในธนาคารนครหลวงไทยมีมติไม่รับข้อเสนอของผู้ประมูลรายสุดท้ายที่ผ่านการคัดเลือก ในการเสนอซื้อกิจการธนาคารนครหลวงไทยและยุติการเจรจา
17 ต.ค. 2543	คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบผลการคัดเลือกผู้ร่วมลงทุนในธนาคารศรีนคร
29 ธ.ค. 2543	กองทุนฟื้นฟูฯ และ HSBC ถัดแผนการเจรจาซื้อขายเนื่องจากไม่สามารถตกลงราคาซื้อขายกันได้
20 มี.ค. 2544	คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบให้โอนสินทรัพย์ด้อยคุณภาพของธนาคารศรีนครและนครหลวงไทย ไปยังบริษัทบริหารสินทรัพย์ (บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรี)
ก.ค. 2544	กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กบข. ได้ลงนามในสัญญาเบื้องต้น (เอ็มโอยู) กับกองทุนฟื้นฟูฯ เพื่อซื้อกิจการธนาคารศรีนครและนครหลวงไทย แต่ กบข. ได้ล้มเลิกแผนการลงทุนในเวลาต่อมา
1 เม.ย. 2545	ธนาคารศรีนครและธนาคารนครหลวงไทยควบรวมกิจการกัน

ที่มา : ศสปป. โครงการแทรกแซงกิจการพาณิชย์ (2547:81)

ธนาคารกรุงไทยเป็นธนาคารพาณิชย์เพียงแห่งเดียวที่มีได้เป็นของเอกชนก่อนที่จะตกเป็นของรัฐ การดำเนินงานที่ผ่านมาของธนาคารกรุงไทยในอดีตนั้น อยู่ในฐานะเครื่องมือของทางการหรือเป็นธนาคารตามนโยบายมาตลอด ในทำนองเดียวกันเมื่อทางการแทรกแซงสถาบันการเงินอื่นๆ ธนาคารกรุงไทยก็มักถูกเรียกใช้เป็นประจำ เกี่ยวกับกรณีการแก้ปัญหาสถาบันการเงินโดยรัฐบาลชวน 2 ผ่านทางธนาคารกรุงไทยนั้น อัมมาร สยามวาลา และฉันทน์ วิจิตรอักษร (2546:167) ได้สรุปไว้ว่า ภาระหนักที่มีต่อธนาคารกรุงไทยคือ การดำเนินการตามมาตรการ 14 สิงหาคม 2541 ที่ต้องรวมกิจการกับธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ (เฉพาะสินทรัพย์ดี) และธนาคารมหานคร แม้ว่าการรวมกิจการที่เกิดขึ้นจะเป็นผลดีต่อธนาคารกรุงไทยในแง่ของการขยายเครือข่ายการดำเนินงานที่มากขึ้นจากธนาคารมหานคร แต่ภาระที่ตามมาด้วยไม่เพียงแต่จำนวนพนักงานที่ดูจะมากเกินไปเท่านั้น ปัญหาการเสื่อมคุณภาพของสินทรัพย์ซึ่งกลายเป็นหนี้เสียในเวลาต่อมานั้นได้เป็นปัญหา

ใหญ่ของธนาคารกรุงไทย แม้ในช่วงต้นของการรวมกิจการ กองทุนฟื้นฟูฯ จะแปลงหนี้ของสองธนาคารนี้รวมเข้ามาเป็นทุนของธนาคารกรุงไทยแล้วก็ตาม (ตารางที่ 5.13) หลังจากช่วงต้นปี 2541 กองทุนฟื้นฟูฯ ได้จัดฉีดเงินเข้าไปช่วยเหลือธนาคารกรุงไทย และธนาคารอื่น ๆ ที่ตกมาเป็นของรัฐจำนวนมาก แต่การฉีดเงินดังกล่าวหาได้เป็นการลงทุนเพื่อผลตอบแทนในอนาคตไม่ เป็นแต่เพียงการฉีกลงเงินเข้าไปเพื่อลดความเสี่ยงภัยเดิมของธนาคารกรุงไทย เท่ากับว่าความเสี่ยงภัยเดิมเหล่านี้กลายเป็นความเสี่ยงภัยของกองทุนฟื้นฟูฯ กระนั้นก็ตามมาตรการที่ผ่านมายังไม่เพียงพอที่จะแก้ปัญหาของธนาคารกรุงไทยได้ ธนาคารกรุงไทยจึงต้องการทุนเพิ่มเพื่อจัดการกับปัญหาต่าง ๆ โดยเฉพาะปัญหาสำคัญจากหนี้เสีย ในการจัดการกับปัญหานี้เสียของธนาคารกรุงไทยนั้น กองทุนฟื้นฟูฯ ได้ดำเนินการแยกหนี้เสียของธนาคารกรุงไทยมาจัดตั้งบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท ซึ่งกองทุนฟื้นฟูฯ เป็นเจ้าของ ภายหลังจากที่ธนาคารกรุงไทยได้แยกหนี้เสียออกมาแล้วซึ่งส่งผลดีในทางบัญชีอย่างมาก เนื่องจากทำให้เงินสำรองที่เคยกันไว้สำหรับหนี้เสียสามารถนำกลับมาใช้เป็นทุนได้ และธนาคารกรุงไทยก็สามารถลดทุนจ่ายคืนกองทุนฟื้นฟูฯ ได้เท่ากับจำนวนเงินสำรองที่ได้รับกลับมาคือ 108,000 ล้านบาท

ตารางที่ 5.13 ลำดับเหตุการณ์ธนาคารกรุงไทย

มี.ค. 2539	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรมเพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯ ซื้อหุ้นทั้งจำนวนเป็นเงิน 5,400 ล้านบาท
ส.ค. 2539	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งให้ธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรมเพิ่มทุนโดยกองทุนฟื้นฟูฯ ซื้อหุ้นทั้งจำนวนเป็นเงิน 22,500 ล้านบาท
พ.ค. 2540	กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าควบคุมการดำเนินงานของธนาคารและได้ลงนามสัญญาว่าจ้างบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยเป็นผู้บริหารธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรมเป็นเวลา 7 ปี
ม.ค. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งเปลี่ยนแปลงคณะกรรมการธนาคารมหานคร
ก.พ. 2541	ธนาคารแห่งประเทศไทยสั่งลดทุนธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรมเหลือหุ้นละ 50 สตางค์และให้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าเพิ่มทุน 10,000 ล้านบาท และสั่งลดทุนธนาคารมหานครเหลือหุ้นละ 1 สตางค์ และให้กองทุนฟื้นฟูฯ เข้าเพิ่มทุน 32,000 ล้านบาท
ส.ค. 2541	รัฐบาลเลือกธนาคารกรุงไทยเป็นแกนควบรวมกิจการของธนาคารมหานครและรับโอนสินทรัพย์ดีและเจ้าหน้าที่ของธนาคารกรุงเทพฯ พาณิชยกรรม
ก.ย. 2543	กองทุนฟื้นฟูฯ แยกหนี้เสียของธนาคารกรุงไทยมาจัดตั้งเป็นบริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิท

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

## 5.2 สรุปผลมาตรการ 14 สิงหาคม 2541

โดยสรุปมาตรการแก้ไขฟื้นฟูธนาคารพาณิชย์หลัง 14 สิงหาคม 2541 นั้น รัฐบาลชวน 2 ได้ดำเนินการฟื้นฟู 2 แนวทาง (ดูตารางที่ 5.14) คือ การควบรวมกิจการและการหาผู้ร่วมลงทุนใหม่ สำหรับสถาบันการเงินที่มีหนี้คือคุณภาพสูง และเงินฝากลดลงมากจนถึงขนาดเงินฝากน้อยจนไม่สามารถดำเนินธุรกิจต่อไปหรือไม่สามารถขายกิจการให้แก่ผู้ร่วมลงทุนได้ ทางการจึงได้ดำเนินการให้มีการควบรวมกิจการ คือ ให้ธนาคารกรุงไทยเป็นแกนนำในการควบรวมกิจการกับธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การและธนาคารมหานคร ส่วนธนาคารสหธนาคารเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารไทยธนาคาร แล้วให้เป็นแกนนำในการควบรวมกับบริษัทเงินทุนกรุงไทยธนกิจ (ที่ได้ควบรวมกับบริษัทเงินทุน 12 แห่ง ก่อนหน้านี้) ส่วนธนาคารนครหลวงไทยและธนาคารศรีนคร ภายหลังจากไม่ประสบความสำเร็จในการเจรจาขายกิจการแก่ผู้ร่วมลงทุนแล้ว รัฐบาล (ทักษิณ) ได้ดำเนินการให้ควบรวมกิจการกัน โดยมีธนาคารนครหลวงไทยเป็นแกน

ตารางที่ 5.14 สรุปภาพรวมสถาบันการเงินที่ถูทางารแทรกแซงตั้งแต่ปี 2541 -2545

สถานะเดิม	สถานะใหม่	วันที่ออกมาตรการ	มาตรการฟื้นฟูหลังจากแทรกแซง	
ธนาคารกรุงเทพฯพาณิชย์การ	ธนาคารกรุงไทย	14 ส.ค. 2541	โอนหนี้ดีร่วมกับธนาคารกรุงไทย	แยกหนี้เสียโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์กรุงเทพฯพาณิชย์การบริหาร
ธนาคารมหานคร		14 ส.ค. 2541	ควบรวมกับธนาคารกรุงไทยทั้งหนี้ดีและหนี้เสีย	แยกหนี้เสียทั้งส่วนของธนาคารกรุงไทยและธนาคารมหานคร แล้วโอนให้บริษัทบริหารสินทรัพย์สุขุมวิทบริหาร
ธนาคารศรีนคร	ธนาคารนครหลวงไทย	29 มี.ค. 2545	หาผู้ร่วมลงทุนใหม่สำเร็จ จึงควบรวมกับธนาคารศรีนคร	แยกหนี้เสียของทั้งสองธนาคารให้บริษัทบริหารสินทรัพย์เพชรบุรีบริหาร
ธนาคารนครหลวงไทย				
ธนาคารแหลมทอง	ธนาคารรัตนสิน / ธนาคารยูโอบีรัตนสิน	14 ส.ค. 2541	ควบรวมกับธนาคารรัตนสินและหาผู้ร่วมลงทุนใหม่ คือธนาคารยูไนเต็ด โอเวอร์ซีส์ แล้วเปลี่ยนชื่อเป็นธนาคารยูโอบีรัตนสิน	แยกหนี้เสียของธนาคารรัตนสินโอนให้แก่บริษัทบริหารสินทรัพย์รัตนสิน แล้วตกลงทำสัญญาจัดการเงินกู้ยืม โดยจ้างให้ธนาคารบริหารสินทรัพย์ และร่วมรับรู้กำไรขาดทุนจากการบริหาร (Gain/Loss Sharing)



สถานะเดิม	สถานะใหม่	วันที่ออก มาตรการ	มาตรการฟื้นฟูหลังจากแทรกแซง	
ธนาคารนครชน	ธนาคารสแตนดาร์ด ชาร์เตอร์นครชน	12 ก.ค. 2542	หาผู้ร่วมลงทุนใหม่ คือ ธนาคาร สแตนดาร์ดชาร์เตอร์ แล้วเปลี่ยนชื่อเป็น ธนาคารสแตนดาร์ด ชาร์เตอร์นครชน	คงสินทรัพย์ภายใต้สัญญาจัด การเงินให้กู้ยืมหรือ Covered Asset Pool (CAP) ไว้ที่ธนาคาร โดยจ้างธนาคารบริหาร และร่วม รับรู้ผลกำไร/ขาดทุนจากการ บริหาร (Gain/Loss Sharing)
ธนาคารสหธนาคาร	ธนาคารไทยธนาคาร	14 ส.ค. 2541	ควบรวมกับบริษัท เงินทุนกรุงไทย ซึ่ง ควบกับบริษัท เงินทุน 12 แห่ง ก่อน หน้านั้น แล้วเปลี่ยน ชื่อเป็นธนาคารไทย ธนาคาร	คงสินทรัพย์ภายใต้สัญญาจัด การเงินให้กู้ยืมหรือ Covered Asset Pool (CAP) ไว้ที่ธนาคาร โดยจ้างธนาคารบริหาร และร่วม รับรู้ผลกำไร/ขาดทุนจากการ บริหาร (Gain/Loss Sharing)

ที่มา : รวบรวมโดยผู้วิจัย

โดยพื้นฐานแล้ว มาตรการฟื้นฟูสถาบันการเงินหลัง 14 สิงหาคม 2541 นั้น เป็นมาตรการที่  
รัฐบาลชวน 2 นำออกมาใช้เพื่อเพิ่มเติมความสมบูรณ์และลดทอนจุดด้อยในเรื่องความคล่องตัวของ  
การดำเนินงานจากสถานะความเป็นรัฐวิสาหกิจ อาทิเช่นความคล่องตัวในการปรับโครงสร้างหนี้  
และในอีกด้านหนึ่งก็จะช่วยลดภาระของรัฐบาลลงด้วย ดังนั้น รัฐบาลจึงมีนโยบายหาผู้ร่วมลงทุน  
ใหม่ โดยรัฐบาลได้ระบุนวัตกรรมประสงค์และหลักเกณฑ์ในการดำเนินนโยบายหาผู้ร่วมลงทุนใหม่ไว้ดังนี้  
(ธารินทร์ นิยมานเหมินท์ และคณะ, 2544:73)

- 1) เพื่อหยุดยั้งผลขาดทุนที่อาจจะเพิ่มขึ้น และเป็นภาระของประเทศในอนาคต รวมทั้ง  
เพื่อไม่ให้มีผลกระทบต่อความมั่นคงของระบบสถาบันการเงินโดยรวม
- 2) เพื่อเพิ่มความแข็งแกร่งให้แก่สถาบันการเงิน ให้สามารถบริหารงานได้อย่างมี  
ประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล
- 3) เพื่อให้มีการจัดการสินทรัพย์ค้ำประกันอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยลดภาระของ  
ทางการลงได้ และเร่งสนับสนุนการฟื้นตัวของเศรษฐกิจ
- 4) เพื่อให้กองทุนฟื้นฟูมีรายได้มาลดภาระหนี้

กล่าวอย่างเจาะจงแล้ว ถ้าพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น ก็เป็นที่น่าเสียดายที่มาตรการหลัง 14 สิงหาคม 2541 มิได้ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์ตามที่รัฐบาลได้ตั้งใจไว้ อาทิเช่น บางธนาคารรัฐบาลไม่สามารถหาผู้ร่วมทุนได้ อย่างไรก็ตาม สมควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า ปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้มาตรการนี้ไม่ประสบความสำเร็จอย่างสมบูรณ์นั้น ก็เป็นปัญหาและอุปสรรคที่พบเห็นอย่างปกติทั่วไปจากการทำงานใด ๆ ก็ตาม ยิ่งเศรษฐกิจไทยขณะนั้นอยู่ในขั้นวิกฤตและระบบสถาบันการเงินอ่อนแอ การหาผู้ร่วมลงทุนใหม่ในกิจการพาณิชย์จะกระทำได้ยาก เนื่องจากความเชื่อมั่นของนักลงทุนที่มีต่อเศรษฐกิจของประเทศจะมีน้อย ประการที่หนึ่ง และอีกประการหนึ่ง กำลังซื้อของผู้ลงทุนในประเทศก็มีไม่เพียงพอ จึงส่งผลให้ตัวเลือกของทางการมีไม่มาก แต่ถ้าจะกล่าวแบบมองภาพรวมแล้ว มาตรการหลัง 14 สิงหาคม 2541 เป็นมาตรการที่มาช่วยเสริมต่อจากมาตรการที่รัฐบาลชวน 2 ได้ดำเนินการไปก่อนหน้านั้น และเป็นอีกหนึ่งส่วนสำคัญที่ช่วยให้สุขภาพของระบบการเงินของไทยแข็งแรงขึ้น

กล่าวโดยสรุป มาตรการที่นำมาใช้แก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของรัฐบาลชวน 2 ทั้งก่อน 14 สิงหาคม มาตรการ 14 สิงหาคม และหลัง 14 สิงหาคม 2541 ล้วนแล้วแต่เป็นมาตรการที่ผ่านกระบวนการคิดที่รอบคอบ รอบด้าน จากความรู้และประสบการณ์ของนายธารินทร์ นิมมานเหมินท์ รัฐมนตรีฯ กระทรวงการคลังในขณะนั้น ทั้งในแง่ของวิธีการและในแง่ของการปฏิบัติงาน ซึ่งมีความแตกต่างอย่างยิ่งกับแนวทางแก้ไขของรัฐบาลก่อนหน้านั้น ที่แต่ละมาตรการเต็มไปด้วยความลังเล ทำให้ปัญหาลุกลามขยายวงกว้างขึ้น และก่อความเสียหายเกินจำเป็น ตัวอย่างที่สามารถยืนยันความจริงข้อนี้ นอกจากจุดยืนที่ค้ำประกันประโยชน์ของประเทศเป็นสำคัญ เช่น การให้สถาบันการเงินร่วมรับผิดชอบต่อความเสียหายก็ดี หรือการคลี่คลายปัญหาต่าง ๆ ให้ลุ่ลวงไปและสร้างความเชื่อมั่นมากขึ้นต่อระบบการเงินไทยก็ดี มิเพียงเท่านั้น สิ่งที่ควรกล่าวไว้ที่นี้ด้วยคือ ภายหลังจากมาตรการเหล่านี้ ปัญหาความอ่อนแอของสถาบันการเงินจนทางการต้องเข้าไปแทรกแซงก็หมดไป ส่วนในด้านความเสียหายจากการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินนั้น ล้วนแต่เป็นความเสียหายที่ถูกปล่อยปะละเลยในการดูแลและป้องกันจากอดีตเป็นเวลาชยาวนาน รัฐบาลชวน 2 เพียงแต่รับรู้ว่าเป็นทางการเท่านั้น

### 5.3 สรุปและประเมินผลแก้ปัญหาวิกฤต 2540 ของรัฐบาลชวน 2

1. กองทุนการเงินฯ มีอิทธิพลสูงมากในการกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงแรก ๆ ของวิกฤตที่ทางการไทยมีความจำเป็นต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลืออย่างขึงขวด
2. กองทุนการเงินฯ มีหลายมาตรฐานในการช่วยเหลือประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหา และที่เหนือสิ่งอื่นใดคือ กองทุนการเงินฯ คาดการณ์ผลกระทบของวิกฤตเศรษฐกิจไทยคลาดเคลื่อน

ไปมาก ทำให้เห็นนโยบายแก้ปัญหาจึงผิดพลาดตามไปด้วย โดยที่กองทุนการเงินฯ ยังไม่มีเหตุผลที่ดีพอ ในการอธิบายความผิดพลาดดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีการแก้ปัญหาของประเทศเม็กซิโก และเกาหลีใต้

3. หนังสือแสดงเจตจำนงฯ ทั้งหมด 8 ฉบับ รัฐบาลชวน 2 เป็นผู้รับผิดชอบเจรจากับ กองทุนการเงินฯ ตั้งแต่ฉบับที่ 3 เป็นต้นไป

4. การดำเนินนโยบายการคลังแบบรัดเข็มขัดในช่วงแรกของการแก้ปัญหา โดยที่กองทุนการเงินฯ มีส่วนสำคัญในการตัดสินใจตั้งแต่เริ่มเข้าโปรแกรมความช่วยเหลือเป็นเวลาประมาณ 9 เดือน เป็นนโยบายที่ผิดพลาด แต่มิได้เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เศรษฐกิจไทยตกต่ำรุนแรงในเวลาต่อมา

5. การดำเนินนโยบายการคลังที่ผ่อนคลายเป็นพิเศษเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจในเวลาต่อมา ในส่วนของการใช้เงินนอกงบประมาณ (Off Budgets) โดยการกู้เงินจากต่างประเทศ ยังไม่มีกฎหมาย กติกา ในการถ่วงดุลตรวจสอบประเมิน และถ่วงดุลที่กว้างขวาง และควรกล่าวไว้ในที่นี้ด้วยว่า การกระตุ้นเศรษฐกิจจากการกู้เงินต่างประเทศในโครงการมิยาซาวา มีความล้มเหลว ผิดพลาด บกพร่อง ในทุกส่วนของโครงการ รวมถึงไม่สามารถดูแลความโปร่งใส เงินของชาติจึงถูกใช้และแจกจ่ายไป อย่างหลกเหลวที่สุด

6. นโยบายการเงินในการแก้ปัญหาโดยเน้นประเด็นการรักษาเสถียรภาพนั้น ถึงแม้จะเป็น การมองย้อนกลับไปในอดีต และใช้ความฉลาดหลังเหตุการณ์แล้วก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเรื่องยากมากที่จะกล่าวว่ นโยบายการเงินควรเป็นแบบใด และนโยบายที่ทางการได้ลงแรงพูดลงแรงทำไป จะบอก ว่าล้มเหลวอย่างสิ้นเชิงก็ยังไม่ถูกแต่จะบอกว่าประสบความสำเร็จก็ยังพูดได้ไม่ถนัดนัก

ปัจจัยสำคัญที่ทำให้เห็นนโยบายการเงินที่มุ่งรักษาเสถียรภาพไม่ประสบผลสำเร็จตามที่ทฤษฎี การเงินอธิบายก็เพราะว่า สภาวะโลกาภิวัตน์ทางการเงิน (Financial Globalization) ที่เงินทุน สามารถโยกย้ายไปยังที่ต่างๆ อย่างคล่องตัว จะเอาแน่เอานอนกลับเงินทุนเหล่านี้ไม่ได้ ที่ไหนกำไร ดีก็วิ่งแห่กันเข้าไป ที่ไหนทำทางไม่ดีก็ยังไม่ดีอยู่ใ้ในภาวะจะล้มละลายไม่ล้มละลาย เงินทุนพวกนี้ก็ดัน ตระหนกง่าย แย่งกันหนีเอาตัวรอด

แนวทางแก้ปัญหาในเวลานั้นที่ควรค่าแก่การพิจารณาอย่างยิ่ง คือ การยึดหนึ่ระยะสั้นที่ครบ กำหนดชำระของภาคเอกชน (โดยเฉพาะหนี้ต่างประเทศ) และจัดลำดับการชำระระยะสั้นอย่างมี ระเบียบและเป็นระบบ สืบเนื่องจากการที่ทางการไทยประกาศประกันเจ้าหนี้สถาบันการเงิน ตาม มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2540 เมื่อรัฐบาลประกันเจ้าหนี้แล้ว ก็หมายความว่าเจ้าหนี้ ของสถาบันการเงินจะไม่ต้องร่วมรับความเสียหายจากปัญหาเศรษฐกิจเลย ซึ่งถ้ามองในแง่ของ การทำธุรกิจการลงทุนในระบบทุนนิยมแล้ว ก็ต้องมีความเสี่ยงที่จะได้กำไรและขาดทุน ในกรณีนี้ เจ้าหนี้สถาบันการเงินก็ได้กำไรจากอัตราดอกเบี้ยไปแล้ว มาถึงตอนนี้เมื่อผลจากความเสี่ยงนั้น

ออกมาในทางลบก็ควรต้องรับความเสียหายจากการขาดทุนด้วย ดังนั้นการที่ทางการไทยจะเจรจา ยึดหนี้กับเจ้าหนี้ต่างประเทศจึงอยู่ในวิสัยที่พึงกระทำได้

7. ทางการไทยโดยเฉพาะธนาคารแห่งประเทศไทยไม่เคยสามารถสร้างธรรมาภิบาลขึ้นใน ระบบสถาบันการเงินไทย เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาได้

8. รัฐบาลชวน 2 พลาดโอกาสสำคัญที่จะสร้างกลไกสถาบัน กฎเกณฑ์ กติกา บรรทัดฐาน ในแง่ของแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจ หมายถึง การส่งเสริมให้เกิดความ โปร่งใส (Transparency) การไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารที่สมบูรณ์และสมมาตร (Perfect-Symmetric Information) รวมถึง กลไกความรับผิดชอบ (Accountability) ทั้งในแง่ของผู้ดูแลป้องกันและในแง่ของผู้แก้ไขปัญหา ให้แก่ ระบบการเงินไทย

9. กองทุนฟื้นฟูฯ เป็นองค์กรที่มีปัญหามาตั้งแต่การออกแบบตามที่บรรจุอยู่ในกฎหมาย เพราะโดยพฤตินัยแล้ว กองทุนฟื้นฟูฯ ได้กลายเป็นแขนขาของ ธปท. และกลายเป็นตัวช่วยให้ฝ่าย กำกับและตรวจสอบของ ธปท. และผู้บริหาร ธปท. ปล່อยปละละเลยไม่ยอมเผชิญกับปัญหาอันเกิด จากบริหารจัดการที่เหลวแหลกภายในสถาบันการเงินต่าง ๆ จนในที่สุด เมื่อจำเป็นต้องแก้ไขเพราะ หลีกเลียงอีกต่อไปไม่ได้แล้ว ความเสียหายดังกล่าวก็ได้ทับถมจนแก้ไขได้ยาก และทำให้ความเสียหายที่เกิดกับกองทุนฟื้นฟูฯ อยู่ในระดับสูงอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อน

10. การประมุขสินทรัพย์ของ ปรส. ก่อให้เกิดความเสียหายรวมประมาณ 520,000 ล้านบาท ซึ่งเป็นความเสียหายที่แน่นอนและเกือบจะจบสิ้นแล้ว โดยมีกองทุนฟื้นฟูฯ หรือภาษีประชาชนไทย เป็นผู้รับผิดชอบสูงสุด แต่ความเสียหายที่สูงนี้บางส่วนเกิดขึ้นก่อนที่ ปรส. จะตั้งขึ้นมา อีกส่วน หนึ่ง ปรส. ไม่มีทางเลือกที่คิดว่าทำได้ทำไป และบางส่วนเกิดจากความผิดพลาดบกพร่องจากการ ปฏิบัติและดำเนินงานของ ปรส. ซึ่งความเสียหายจากความผิดพลาดของ ปรส. เป็นจำนวนเท่าไร นั้นคงยากแก่การประเมิน

11. มาตรการแก้ไขปัญหาสถาบันการเงินของรัฐบาลชวน 2 ทั้งก่อน 14 สิงหาคม มาตรการ 14 สิงหาคม และหลัง 14 สิงหาคม 2541 นำไปสู่บทสรุปที่ว่า เป็นมาตรการที่ผ่านกระบวนการคิดที่ รอบคอบ รอบด้าน จากความรู้และประสบการณ์ ด้วยเหตุและผลของนายธารินทร์ นิมมานเหมินทร์ รัฐมนตรีฯ กระทรวงการคลังในขณะนั้น และเป็นมาตรการสำคัญในการคลี่คลายปัญหาสถาบัน การเงินไทย

12. กล่าวอย่างถึงที่สุดแล้ว เมื่อวิกฤตเศรษฐกิจครั้งรุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจ ไทยได้อุบัติขึ้นในปี 2540 นอกจากจะทำลายความเชื่อมั่นของเสถียรภาพทางเศรษฐกิจอย่างกราด เกรี้ยว ทั้งเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน เสถียรภาพของระดับราคาผู้บริโภค เสถียรภาพของ สถาบันการเงิน ฯลฯ ที่ซำร่ำไปกว่านั้น บทบาทของกองทุนการเงินฯ ในการบังคับและแทรกแซง

ก้าวท่ายกกิจการนโยบายภายในของไทย ด้วยการบุกเบิกทางของเงินดอลลาร์ในนามความช่วยเหลือ ปรากฏว่าหลายเรื่องที่กองทุนการเงินฯ ก้าวท่ายแทรกแซงช่วยเหลือ มีส่วนทำให้วิกฤตเศรษฐกิจ ไทยรุนแรงมากขึ้น

อย่างไรก็ดี เมื่อกล่าวอย่างเจาะจงแล้ว การแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจของรัฐบาลชวน 2 แม้จะไม่สมบูรณ์แบบและมีส่วนผิดพลาดบกพร่องอยู่หลายส่วนก็ตาม แต่ถ้าสรุปภาพรวมแล้ว ในสถานการณ์ที่คับขันดังกล่าว รัฐบาลชวน 2 ได้แก้ไขปัญหาก็รู้มเร็วอย่างหนักหน่วงหลาย ๆ ด้านให้ คลี่คลายลงได้อย่างน่าพอใจ เช่น การมีเสถียรภาพของอัตราแลกเปลี่ยน จากที่เคยผันผวนมากในปี 2540 และมีค่าอ่อนสุดที่ 53.3 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2541 ได้ปรับตัวดีขึ้น จนมีเสถียรภาพอยู่ที่ระดับเฉลี่ยประมาณ 37.73 บาทต่อดอลลาร์สหรัฐฯ ในช่วงระหว่างเดือน พฤศจิกายน 2541 ถึงเดือนมิถุนายน 2543 หรือการมีเสถียรภาพของอัตราเงินเฟ้อที่ลดลงจาก 10.7% ในเดือนมิถุนายน 2541 มาอยู่ที่ 1.3% ในเดือนธันวาคม 2543 รวมถึงเสถียรภาพที่มีมากขึ้นของ สถาบันการเงินไทย และเหนือสิ่งอื่นใดรัฐบาลชวน 2 ได้กอบกู้เศรษฐกิจไทยให้ฟื้นตัวขึ้นจากความ ตกต่ำรุนแรงได้ในเวลาอันรวดเร็ว ในลักษณะการฟื้นตัวแบบรูปตัววี V กล่าวคือ จากการหดตัวของ ผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ GDP 1.7 % ในปี 2540 และหดตัว 10.2 % ในปี 2541 ได้ฟื้นตัว ในลักษณะตัววีขึ้นอย่างรวดเร็วแบบลักษณะตัว V เป็นขยายตัว 4.2 % ในปี 2542 และขยายตัว ต่อเนื่องอีก 4.5 % ในปี 2543